

Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

Autor: Mg. Guillermo N. Walter. Juez de Cámara en la ciudad de Trelew, provincia de Chubut - Profesor Universitario de Derecho Comercial y de Derecho Bancario en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco - Magister en Derecho Empresarial y Magister en Derecho de la Magistratura y Derecho Judicial (Universidad Austral) - Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA) - Diplomado en Derechos Humanos, en Derecho Laboral y en Derecho Procesal (Universidad Austral).

Título: Las medidas cautelares contra el Estado en Chubut: límites, alcances y desafíos de la Ley XIII N° 27.

Palabras/frases claves: Medidas cautelares. Vigencia. Alcances. Límites. Chubut.

Sumario: 1. Introducción - 2. Vigencia y alcance de la ley - 3. Principios jurídicos que sustentan la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut - 4. Relación entre la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut y la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional - 5. El objeto de la medida cautelar en la Ley XIII N° 27 - 6. Afectación de bienes y recursos del Estado - 7. El informe previo en la Ley XIII N° 27: regulación y aspectos procesales - 8. Vigencia temporal de las medidas cautelares - 9. La cláusula de la “vida digna” en las medidas cautelares contra el Estado - 10. Suspensión de los efectos de actos estatales y medidas positivas en la Ley XIII N° 27 - 11. Tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos en la Ley XIII N° 27 - 12. La contracautela y su exención en la Ley XIII N° 27 - 13. Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia - 14. Medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27 - 15. La vía inhibitoria en la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut - 16. Conclusiones.

Mes: Agosto.

Año: 2025.

Resumen: En el presente trabajo se aborda el régimen de las medidas cautelares contra el Estado en la provincia del Chubut, sus límites y alcances.

Citas: Al final del trabajo.

Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder
(Montesquieu).

I- Introducción.

El régimen de medidas cautelares contra el Estado ha sido objeto de un amplio debate en la doctrina y la jurisprudencia, especialmente en lo que respecta al equilibrio entre la tutela judicial efectiva y la protección del interés público. La Provincia del Chubut ha regulado esta materia a través de la Ley XIII N° 27, sancionada en 2021, la cual establece un marco normativo específico para la concesión de medidas cautelares contra el Estado provincial, sus municipios y entes descentralizados.

Esta normativa provincial se inspira en la Ley 26.854, aplicable en el ámbito nacional, replicando en gran medida sus disposiciones. Así, se imponen limitaciones al dictado de medidas cautelares contra el Estado, tales como la exigencia de un informe previo de la autoridad demandada, la restricción del objeto de la medida, la prohibición de afectar bienes o recursos estatales, la fijación de plazos máximos de vigencia y la regulación específica de medidas positivas o de no innovar. Sin embargo, pese a la similitud estructural entre ambos regímenes, su aplicación en el ámbito provincial amerita un análisis particular, considerando las interpretaciones y desafíos que plantea su implementación en la jurisdicción de Chubut.

El propósito de este trabajo es revisar el sistema de medidas cautelares contra el Estado en la provincia, no solo a la luz de la doctrina y jurisprudencia nacional, sino también desde la óptica específica del fuero contencioso-administrativo local. La intención es ofrecer un análisis —breve— que permita evaluar los alcances, limitaciones y eventuales críticas a la normativa vigente, contribuyendo a la comprensión del sistema provincial y a la adecuada aplicación de la ley en litigios donde el Estado es parte.

II- Vigencia y alcances de la Ley.

2.1. La Ley XIII N° 27 fue sancionada el 2 de diciembre de 2021 y promulgada mediante el Decreto N° 1209 del 3 de diciembre del mismo año. Establece un régimen específico para la regulación de las medidas cautelares dictadas contra el Estado provincial, municipal y sus entes autárquicos o descentralizados, así como para aquellas solicitadas por estos. Su entrada en vigencia ha supuesto una reconfiguración del esquema procesal en materia cautelar, en un intento por armonizar la tutela jurisdiccional efectiva con la necesidad de preservar el interés público y la regularidad de la administración estatal.

2.2. Esta regulación viene a establecer pautas específicas en el sistema de medidas cautelares contra el Estado provincial. En general, dentro del proceso cautelar pueden disponerse ciertas medidas, conocidas como —cautelares‖ o —precautorias‖, cuya finalidad es asegurar la eficacia práctica de una sentencia o resolución que debe caer en el proceso (1). La voz cautelar, proviene del latín —cautel‖ que significa precaver, precaverse, recelarse, lo que se entronca más con precaución que con prevención, cuya



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

finalidad consiste en prevenir o evitar daños, esto es el —periculum in morali, peligro, riesgo que podría sobrevenir por la duración del proceso (2).

Como ha definido la jurisprudencia local, las medidas cautelares —son actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes para hacer eficaces las sentencias de los jueces (3).

En definitiva, se materializan en resoluciones judiciales que buscan garantizar la efectividad de una futura sentencia; y son provisionales y accesorias, ya que no tienen un fin en sí mismas, sino que dependen de un proceso principal. Por eso son instrumentales y se otorgan ante situaciones de urgencia para evitar que el transcurso del tiempo afecte el ejercicio de un derecho. Su función es asegurar bienes, pruebas o situaciones de hecho, resguardar la seguridad de las personas o atender necesidades urgentes. Así, protegen la defensa de los derechos en litigio mientras se desarrolla el proceso, evitando que la eventual sentencia favorable pierda eficacia (4).

En este contexto, el ámbito de aplicación de la norma en análisis comprende todas las pretensiones cautelares promovidas en el marco de procesos donde el Estado provincial, en cualquiera de sus niveles, actúe como sujeto pasivo o activo. Se establece así un régimen especial que introduce criterios y limitaciones particulares, diferenciándose del esquema general del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia, aunque —como se irá desarrollando— replique varios aspectos.

2.3. La sistematización de las medidas cautelares contra el Estado es un proceso que se ha dado en muchas provincias argentinas, introduciendo esquemas de ordenación procesal que, aunque exhibe notas particulares y novedosas, tiene una fuerte base en la doctrina jurisprudencial labrada por el alto tribunal y el fuero especializado en cuestiones de derecho público. Es una regulación en clave de urgencia, de protección inmediata, instrumental y provisional de garantías —adjetivas y sustanciales— y potestades, según

el equilibrio que programan los valores y principios del Estado constitucional de derecho (5).

De esta manera, un régimen jurídico que impone restricciones a las medidas cautelares que se dicten contra el Estado provincial encuentra su fundamento en la función esencial que éste cumple como gestor del bien común. Así, es el interés público quien guía sus acciones y decisiones, por lo que se sostiene que la aplicación indiscriminada de medidas cautelares puede afectar su capacidad de gestión y comprometer la satisfacción de necesidades colectivas.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado que el interés público es un factor clave al analizar si una medida cautelar contra el Estado es viable; ya que de lo contrario, la función principal de la administración quedaría en riesgo. De esta manera, en una situación vulnerable, dependería de otro Poder que podría decidir sin conocer plenamente la situación en disputa; lo que en definitiva puede afectar el bienestar de la comunidad (6).

Ello lleva a preguntarse cuál es el concepto de interés público que debe protegerse. En general, éste no es el inherente al acto administrativo, reglamento o situación de hecho en sí misma, sino el que se encuentra comprometido al decidir si corresponde suspender o mantener provisoriamente dicho acto o situación mientras dura el proceso judicial. En este sentido, la cuestión central radica en evaluar si el perjuicio al interés general derivado de la concesión de una medida cautelar es mayor o menor que el que resultaría de su rechazo (7).

El criterio del interés público requiere un análisis concreto en cada caso para verificar la existencia real de razones de interés general que impongan la ejecución inmediata del acto administrativo. Así, no todo interés invocado por la administración pública resulta suficiente para sostener que la suspensión comprometería, por sí misma y de manera inapelable, la satisfacción de fines generales impostergables (8).

Por su parte, Escola enfatiza que el interés público no debe confundirse con el interés del Estado, del gobierno o de una administración en particular. Por el contrario, un interés impuesto unilateralmente no puede considerarse público, pues éste surge de una convergencia mayoritaria de intereses individuales, expresados libre y voluntariamente (9).



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

En esta línea, Comadira sostiene que la noción de interés público remite a los intereses generales de la comunidad y no a los de la administración en particular. En un Estado de Derecho Constitucional, la legalidad del accionar administrativo no puede subordinarse a un supuesto interés público superior (10). Hernández Corchete refuerza esta idea, al señalar que, ante una actuación administrativa antijurídica, el tribunal debe centrarse en la concurrencia del *periculum in mora* y el *fumus boni iuris*, sin que la invocación del interés público justifique la denegación de una medida cautelar (11).

Así las cosas, se sostiene que el interés público debe ponderarse considerando su índole y el grado de afectación. La doctrina, por ejemplo, distingue entre intereses públicos primarios, de satisfacción impostergable, y secundarios. Su importancia varía según el caso y no siempre admite la misma postergación. No es igual el interés comprometido en la compra de medicamentos durante una epidemia que en el cese de un funcionario. Además, debe analizarse si la afectación es grave o leve. La evaluación no puede ser abstracta, sino concreta, y la administración debe fundamentar de manera específica en el caso concreto cómo el interés público se ve comprometido en cada situación (12).

2.4. En este marco, la presunción de legitimidad de los actos administrativos, como contrapeso jurídico, reconocida jurisprudencialmente también por el Superior Tribunal provincial, implica que cualquier impugnación debe estar sustentada en la verosimilitud de la ilegitimidad alegada. Esta presunción no requiere una declaración expresa, sino que deriva de la ley y del régimen exorbitante que caracteriza al derecho administrativo, otorgando a la administración prerrogativas especiales para cumplir con su cometido (13).

En cuanto a la exorbitancia, debe recordarse que el derecho procesal administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan los procesos en los que el Estado es parte o en los que una de las partes actúa en función administrativa por delegación estatal. En este ámbito, las prerrogativas estatales tienen un rol destacado. Un ejemplo de ello son los requisitos especiales para acceder a la justicia en materia administrativa, que en ciertos casos exigen a los ciudadanos presentar primero un reclamo

ante la administración pública y agotar esa vía antes de acudir a los tribunales. Además, deben interponer la demanda dentro de plazos estrictos de caducidad o, en algunos supuestos, cumplir con el pago previo establecido por el principio solve et repete. Asimismo, las sentencias dictadas contra el Estado suelen tener un carácter declarativo, lo que dificulta su ejecución. En muchos casos, no existen mecanismos procesales específicos para garantizar su cumplimiento, especialmente cuando se trata de la protección de derechos colectivos o bienes de la comunidad, lo que puede generar obstáculos para la efectiva tutela judicial de estos intereses (14).

A esto deben adicionarse el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, prevista legalmente también en la esfera nacional y en muchas regulaciones provinciales, que dificultan su escrutinio judicial. Por ello, se dice que las medidas cautelares contra el Estado deben ser excepcionales, procediendo solo cuando se acrediten circunstancias que justifiquen la suspensión provisoria de sus actos (15).

2.5. Por otro lado, no puede olvidarse que el derecho público, y en particular el derecho administrativo, no solo organiza las relaciones internas del Estado, sino que también regula su interacción con la ciudadanía. En este sentido, funciona como un límite necesario al poder estatal, garantizando los derechos individuales y constitucionales de las personas administradas, entre ellos el derecho a la propiedad, a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

El debido proceso en el ámbito administrativo es un sistema de garantías que protege a los ciudadanos frente a las decisiones estatales, asegurando que estas se ajusten a la normativa legal y constitucional. Asimismo, el derecho a peticionar ante las autoridades se vincula con el principio de buena administración, que impone a los poderes públicos la obligación de remover obstáculos que impidan el ejercicio real y efectivo de la libertad e igualdad.

Este equilibrio responde a la lógica de mutuos controles propia de la división de poderes, donde —el poder contiene al poder—, asegurando un sistema republicano que debe basarse en el control e interacción de los órganos estatales. En este escenario se observa claramente la relación dialéctica entre derecho y poder (16).

2.6. Así las cosas, la Ley XIII N° 27 representa un esfuerzo por equilibrar la protección cautelar de derechos individuales con la estabilidad de la gestión estatal, introduciendo limitaciones y controles adicionales en el otorgamiento de medidas



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

cautelares contra el Estado. Esta tendencia no es exclusiva de la Provincia del Chubut, sino que se inscribe en un proceso más amplio de reformas procesales observado en diversas jurisdicciones nacionales e internacionales.

En el ámbito nacional, por ejemplo, la Ley 26.854 establece restricciones similares para las medidas cautelares contra el Estado Nacional, imponiendo requisitos adicionales de admisibilidad, plazos de vigencia reducidos y criterios específicos para su procedencia en casos de afectación de bienes públicos. Este sistema no se ha eximido de ser fuertemente criticado por un amplio sector de la doctrina (17). A nivel provincial, varias jurisdicciones han adoptado regulaciones inspiradas en ese modelo, con matices particulares según las necesidades locales (18).

En el derecho comparado, países como España han establecido límites a las medidas cautelares contra la administración pública a través de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, exigiendo una ponderación estricta del interés público comprometido. De manera similar, en el derecho francés, la procedencia de medidas cautelares contra el Estado se encuentra sujeta a un examen riguroso por parte del juez o jueza administrativo, que debe evaluar el impacto de la decisión en la continuidad de los servicios públicos. En Latinoamérica, países como Chile y Colombia han implementado reformas procesales que, sin eliminar la tutela cautelar frente al Estado, buscan evitar el uso abusivo de estas herramientas procesales mediante controles más estrictos en cuanto a su procedencia y efectos (19).

En suma, la Ley XIII N° 27 del Chubut se enmarca dentro de una corriente normativa que, si bien reconoce la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva, introduce mecanismos que buscan evitar el otorgamiento indiscriminado de medidas cautelares contra el Estado, privilegiando un análisis más riguroso de los requisitos de procedencia y asegurando que su concesión no genere perjuicios irreversibles en la gestión pública.

III- Principios jurídicos que sustentan la Ley XIII n° 27 de la provincia del Chubut.

La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut se fundamenta en una serie de principios jurídicos que orientan su interpretación y aplicación. Son estos principios las herramientas interpretativas esenciales que permitirán dar una respuesta adecuada a cada caso concreto.

3.1. Principio de tutela judicial efectiva. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en la Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional en Argentina (arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; arts. 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y garantiza el derecho de toda persona a acceder a la justicia y obtener una respuesta efectiva por parte del poder judicial. En el caso del Estado, estas medidas adquieren especial relevancia, ya que pueden asegurar la eficacia de una sentencia futura y evitar la consolidación de situaciones que vulneren derechos humanos. Sin embargo, en muchas legislaciones nacionales existen restricciones a la posibilidad de dictar medidas cautelares contra el Estado, lo que puede afectar el derecho a la tutela judicial efectiva (20).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha analizado esta cuestión en diversos casos, estableciendo estándares sobre la necesidad de que los recursos judiciales (como instrumentos para satisfacer los derechos convencionales afectados) sean realmente efectivos y no meras formalidades. Así, el Tribunal regional ha señalado que la falta de un recurso efectivo puede generar una denegación de justicia y agravar la violación de derechos humanos. Estas herramientas que el sistema debe disponer tienen que permitir una reparación integral y efectiva, lo que incluye la posibilidad de medidas cautelares. También ha enfatizado que la imposibilidad de obtener una medida cautelar contra el Estado puede vulnerar la tutela judicial efectiva y dejar a la víctima en estado de indefensión (21).

La crítica doctrinal a la ley de medidas cautelares contra el Estado en relación con la tutela judicial efectiva, como se verá a continuación, se centra en cómo el procedimiento del informe previo, la imposición de requisitos adicionales, la limitación temporal de las medidas y la exclusión de ciertos supuestos pueden dilatar, dificultar o incluso impedir la obtención de una protección judicial cautelar eficaz contra el Estado, vulnerando así un principio constitucional fundamental (22). Según este sector, se



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

introducen obstáculos y requisitos que dificultan o demoran la obtención de medidas cautelares, menoscabando la efectividad de la protección judicial.

3.2. Principio de separación de poderes Las medidas cautelares contra el Estado deben analizarse con extrema prudencia para evitar la afectación de la división de poderes y la invasión de la zona de reserva de la administración pública. El artículo 1° de la Constitución Nacional establece la forma representativa, republicana y federal de gobierno, lo que implica la separación de poderes y la necesidad de que cada uno de ellos actúe dentro de sus competencias. En este marco, la intervención judicial mediante medidas cautelares debe respetar los principios de presunción de legalidad del acto administrativo, ejecutoriedad y debido proceso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido que el ejercicio incontrolado de la función judicial puede convertirse en una —anomalía constitucional que implica una indebida injerencia en las funciones de otros poderes. En este sentido, también sostuvo que la flexibilización en la concesión de medidas cautelares contra el Estado podría derivar en una intervención judicial que sustituya la actividad administrativa, afectando el principio de legalidad y el bienestar general (23).

Asimismo, el Superior Tribunal de Justicia de nuestra provincia ha señalado que, aunque las medidas cautelares cumplen un rol relevante en la tutela judicial efectiva, su otorgamiento no puede suponer el abandono de los principios fundamentales del derecho público. En esta línea, también destacó que el poder judicial no puede sustituir al administrador en decisiones propias de su esfera de competencia sin un proceso de debate suficiente (24).

Por el contrario, se ha advertido que la flexibilización de los criterios para el otorgamiento de medidas cautelares contra el Estado puede significar —abrir una caja de Pandora de las que pueden brotar medidas que pueden llegar a amenazar al bienestar general (25).

La jurisprudencia ha remarcado que la adopción de medidas cautelares contra el Estado no puede implicar una intromisión en la función administrativa, salvo que exista una actuación manifiestamente ilegal o irrazonable. Una cautelar no puede invadir la zona

de reserva de la administración, ya que ello implica un adelantamiento indebido del control judicial sobre decisiones aún no consumadas.

Así, desde un sector se señala que el otorgamiento de medidas cautelares contra el Estado debe analizarse con rigor, asegurando que no se conviertan en un mecanismo de intervención judicial en la función administrativa. La jurisprudencia nacional e internacional ha sido clara en sostener que la tutela cautelar debe garantizar derechos sin desnaturalizar la competencia de cada poder del Estado.

De esta manera, la norma provincial en análisis busca evitar que el poder judicial interfiera de manera desproporcionada en la gestión administrativa del Estado. En este sentido, impone restricciones para el otorgamiento de medidas cautelares que puedan afectar recursos públicos, la ejecución de políticas de gobierno o la prestación de servicios esenciales, evitando que el control judicial de la actividad estatal se transforme en una sustitución indebida de la función administrativa.

Sin embargo, como ha sido señalado, el régimen de medidas cautelares contra el Estado provincial impone algunas restricciones que —según diversa doctrina y jurisprudencia— limitan la facultad del poder judicial para garantizar la tutela efectiva de los derechos de las personas. Estas restricciones, lejos de ser meras regulaciones procesales, generan un problema constitucional al condicionar el ejercicio de la función jurisdiccional y afectar el equilibrio entre los poderes del Estado.

En primer lugar, las exigencias desmedidas para la concesión de medidas cautelares contra el Estado, inspiradas en la Ley 26.854, como se verá, han sido duramente cuestionadas. Se sostiene que la acumulación de requisitos formales impide que los jueces puedan evaluar con autonomía si una medida cautelar resulta procedente en un caso concreto. Esta situación no solo afecta la tutela judicial efectiva, sino que también configura una vulneración del principio de división de poderes, al restringir la capacidad del poder judicial para cumplir su función de control.

Disposiciones que prohíben expresamente "afectar, obstaculizar, comprometer o distraer"; aquellas que limitan el objeto de la medida cautelar; la imposición de una caución real o personal como regla general; el informe previo obligatorio, pueden constituirse en limitantes para que la Jurisdicción otorgue una solución adecuada al caso concreto.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

La intervención excesiva en algunos casos del poder judicial en decisiones administrativas, como una "anomalía constitucional", desdibujando la separación de funciones entre los poderes del Estado, no justifica como argumento que se impongan restricciones irrazonables a la facultad judicial de conceder medidas cautelares para la generalidad de los casos, cuando los derechos de los ciudadanos se ven afectados.

El debate sobre las medidas cautelares contra el Estado provincial se centra en la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre la protección de los derechos individuales y el respeto por la división de poderes. La solución no pasa por imponer trabas generalizadas al dictado de medidas cautelares, sino por dotar a los jueces de herramientas para evaluar cada caso en función de su urgencia, impacto y razonabilidad. Solo así se podrá garantizar un control judicial adecuado, sin afectar el normal funcionamiento del Estado ni debilitar la protección de los derechos fundamentales.

3.3. Principio de protección del interés público El principio de protección del interés público en el dictado de medidas cautelares contra el Estado exige una evaluación cuidadosa del impacto de la decisión, especialmente cuando afecta intereses generales y las finanzas públicas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que en estos casos debe ponderarse el contexto y las circunstancias existentes, ya que la cuestión excede el interés particular y compromete el bienestar colectivo (26).

Siguiendo esta línea, el Alto Tribunal también dijo —desde la causa Avico— que los derechos no son absolutos, sino que están sujetos a reglamentaciones que buscan armonizar la protección individual con el interés general (27). Así, las medidas cautelares contra el Estado deben aplicarse con prudencia, evitando afectar la ejecución de políticas públicas esenciales.

En este sentido, en situaciones excepcionales, el control judicial de las restricciones estatales puede flexibilizarse para garantizar la estabilidad y continuidad de los servicios públicos, priorizando la protección del interés colectivo (28).

Por ello, la ley establece límites al otorgamiento de medidas cautelares que puedan comprometer recursos estatales, prohibiendo expresamente aquellas que afecten bienes públicos o impliquen cargas personales pecuniarias a los funcionarios.

3.4. Principio de Legalidad La norma provincial se sustenta también en el principio de legalidad, garantizando que toda restricción a la actividad estatal mediante una medida cautelar tenga un fundamento normativo claro. Además, establece que los jueces deben actuar dentro del marco de su competencia y abstenerse de dictar medidas si no tienen jurisdicción sobre la causa.

El principio de legalidad es un pilar fundamental del Estado de Derecho, que exige que toda actuación de la administración y del poder judicial se ajuste estrictamente a la ley (29). En este sentido, la administración solo puede actuar cuando cuenta con una cobertura legal previa, lo que garantiza que sus decisiones no sean arbitrarias, sino que respondan a normas generales y abstractas, establecidas con anterioridad por el legislador (30).

Este principio también rige la labor de los jueces y juezas, quienes deben aplicar la ley a los casos concretos con una fundamentación adecuada. La motivación de las decisiones judiciales permite su control externo, asegurando que el derecho se aplique de manera objetiva y transparente (31).

En el ámbito de las medidas cautelares contra el Estado, el principio de legalidad cobra especial relevancia. Estas decisiones deben respetar el equilibrio entre la tutela judicial efectiva y la protección del interés público, evitando que la acción cautelar desvirtúe normas que regulan el actuar estatal. El juez o jueza, al dictarlas, debe demostrar con una argumentación clara y fundada que la medida es necesaria y proporcional, garantizando que su resolución no implique un avance indebido sobre las competencias de los poderes públicos (32).

Así se dice que la Ley XIII N° 27 no busca eliminar la posibilidad de obtener medidas cautelares contra el Estado, sino regular su procedencia bajo criterios estrictos que armonicen la protección de derechos individuales con la necesidad de preservar la estabilidad de la administración pública. Sin embargo, el sistema también ha sido cuestionado fuertemente desde la doctrina, en lo que respecta a su compatibilidad con el principio de legalidad.

Una de las críticas centrales sostiene que la Ley establece requisitos excesivos para la concesión de medidas cautelares contra el Estado, lo que restringe de manera irrazonable la facultad de los jueces para evaluar su procedencia en cada caso concreto. Se argumenta que esta regulación rígida y terminante no solo dificulta la aplicación



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

efectiva de la tutela judicial, sino que también desnaturaliza la función del poder judicial al imponerle limitaciones predeterminadas que reducen su capacidad de decisión.

Desde esta perspectiva, la rigidez normativa podría contradecir el principio de legalidad, ya que este no solo exige que los jueces actúen conforme a la ley, sino también que tengan margen para interpretar y aplicar las normas de acuerdo con las particularidades del caso. No puede olvidarse, en definitiva, que esta ley y las leyes en general participan de un ordenamiento jurídico integral, donde existen disposiciones de mayor jerarquía constitucional, como la misma Constitución Nacional o los Tratados Internacionales con dicho rango, que perfilan la protección de distintos derechos y garantías que podrían estar severamente afectados con un régimen de medidas cautelares restrictivo. Allí, si las restricciones son tan estrictas que impiden esta flexibilidad, el principio de legalidad podría estar siendo mal utilizado como un instrumento de rigidez procesal en favor del Estado, en lugar de garantizar una aplicación justa de la ley.

Otro punto crítico radica en ciertas disposiciones específicas de la ley que imponen prohibiciones absolutas, limitando la posibilidad de que los jueces adopten decisiones que, en determinadas circunstancias, podrían ser necesarias para garantizar derechos fundamentales. La jurisprudencia ha sostenido que los jueces deben aplicar la ley, pero también interpretarla en función de su razonabilidad y adecuación al caso concreto.

3.5. Principio de igualdad: El principio de igualdad es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico argentino y está reconocido expresamente en la Constitución Nacional. Su base normativa se encuentra en el artículo 16, que establece que en Argentina "todos sus habitantes son iguales ante la ley", y que la admisión a los empleos públicos debe hacerse "sin otra condición que la idoneidad". Además, el artículo 75 inciso 23 otorga al Congreso la facultad de legislar para garantizar la igualdad real de oportunidades y trato, especialmente en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niños, personas con discapacidad y grupos históricamente postergados.

Este principio no significa tratar a todas las personas de la misma manera en cualquier circunstancia, sino garantizar que las diferencias de trato sean razonables y

justificadas, según las circunstancias del caso. La Corte Nacional ha señalado que la igualdad ante la ley no implica simplemente aplicar las normas de manera uniforme. Lo verdaderamente importante es determinar si la diferencia de trato que establece una norma es constitucionalmente válida. Para ello, es necesario que haya una relación lógica y funcional entre el objetivo que busca la norma y el criterio utilizado para distinguir entre las personas.

De hecho, aplicar la ley de manera indiscriminada puede generar desigualdades reales. En este sentido, la jurisprudencia distingue entre discriminaciones justas e injustas. Una diferencia de trato es justa cuando se basa en una razón objetiva y real, que afecta la esencia del derecho o la obligación en cuestión. En cambio, es injusta cuando no tiene un fundamento válido y genera privilegios o desventajas arbitrarias.

Por eso, el principio de igualdad no se entiende en términos formales, es decir, como la obligación de aplicar la ley de manera uniforme a todas las personas, sino también en términos sustantivos o materiales. Esto implica que el Estado—incluyendo el poder judicial— debe adoptar medidas positivas para corregir desigualdades estructurales y garantizar la igualdad real de oportunidades.

Desde la reforma constitucional de 1994, diversos tratados internacionales de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22). Estos tratados refuerzan el compromiso de Argentina con la protección de la igualdad y la no discriminación. Entre ellos destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH – Art. 1); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP – art. 13 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC – art. 2); Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH – art. 24); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado un enfoque amplio del principio de igualdad y no discriminación, reconociéndolo como un derecho fundamental y un principio transversal en todo el sistema interamericano (33). En sus precedentes, la CIDH ha reiterado que la igualdad no solo implica evitar discriminaciones directas, sino también la obligación de los Estados de adoptar medidas para corregir desigualdades estructurales.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

Desde la óptica del Estado se sostiene que este sistema no violenta el principio de igualdad, en tanto existe de origen con los administrados una relación desigual, contando el primero con ciertas prerrogativas estatales en protección del interés público. El régimen diferenciado se justifica por la propia naturaleza del derecho administrativo y la posición especial que ostenta la administración en la gestión del bien común y la persecución del interés público.

En este sentido, la doctrina ha señalado que el contencioso administrativo enfrenta titulares de intereses distintos: privados en el caso del particular y públicos cuando se trata del Estado, siendo estos últimos quienes necesitan prerrogativas para cumplir sus fines esenciales. Se sostiene que el régimen específico de medidas cautelares contra el Estado encuentra explicación en las particularidades de la materia contencioso administrativa, que exige un tratamiento diferente al del derecho privado. Asimismo, se argumenta que la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo determina un escenario de tensión que requiere una ponderación especial del interés público al momento de resolver sobre medidas cautelares.

Sin embargo, desde algunos sectores se critica duramente a la ley por ser violatoria del principio de igualdad. Así, algunos autores han estigmatizado la Ley 26.854, gemela de la ley provincial, como un "cepo cautelar", al considerar que establece requisitos y procedimientos que dificultan excesivamente la obtención de medidas cautelares contra el Estado, como por ejemplo el procedimiento del "informe previo" obligatorio que debe producir la autoridad pública demandada antes de que el juez resuelva sobre la medida cautelar; o el establecimiento de plazos limitados para la vigencia de las medidas cautelares. En definitiva, se critica que la ley otorga al Estado Nacional prerrogativas garantistas que simultáneamente niega a los particulares que litigan contra él, generando una situación de desigualdad manifiesta.

Adicionalmente, si bien la ley busca brindar una tutela diferenciada y más benigna a los sectores socialmente vulnerables, se critica que la legislación no propone un progreso real en los derechos de los desfavorecidos, sino que se limita a mantener lo que ya existía en la regulación anterior. Esto podría interpretarse como una insuficiencia

en la aplicación del principio de igualdad en su dimensión de protección especial a quienes más lo necesitan.

3.6. Principio de proporcionalidad y razonabilidad. El control de las medidas cautelares contra el Estado debe ajustarse a un examen estricto de razonabilidad y proporcionalidad, evaluando la relación entre el derecho cuya protección se solicita y la afectación que la medida podría generar en el interés público. La ley impone límites temporales a la vigencia de las medidas y exige que los jueces y juezas ponderen adecuadamente el impacto de sus decisiones en la gestión estatal, permitiendo incluso que se adopten medidas alternativas menos gravosas.

El principio de proporcionalidad juega un rol fundamental en el dictado de medidas cautelares contra el Estado, ya que exige una adecuada relación entre la restricción impuesta y la finalidad que se busca alcanzar. Este principio, derivado del artículo 18 de la Constitución Nacional y reflejado en el artículo 44 de la Constitución de la Provincia, establece que todo acto estatal debe guardar una relación de causa y grado con su justificación, evitando restricciones excesivas o arbitrarias (34).

En general, cuando se realiza un test de la proporcionalidad de los medios elegidos en una determinada medida, se evalúa la relación de equilibrio entre los costos y los beneficios que se derivan de la medida adoptada. La pregunta clave reside en la adecuada relación entre los costos de las medidas y los beneficios que éstas reportan. Para superar este test, los beneficios derivados de la medida deben justificar los costos o las restricciones que se imponen a los derechos en juego. Si los costos son desproporcionados en relación con los beneficios, se dice que la acción en cuestión es irrazonable.

En materia cautelar, el juez o jueza no está obligado a conceder la medida en los términos requeridos por el peticionante, sino que debe optar por la solución que concilie los intereses de ambas partes y el servicio de justicia. La medida debe ser adecuada, necesaria y equilibrada, evitando tanto una afectación desproporcionada de los derechos del Estado como la insuficiencia de la tutela judicial (35).

La jurisprudencia ha destacado que los tribunales deben evaluar todas las circunstancias del caso para evitar daños irreparables a las partes o al interés público (36). Así, el principio de proporcionalidad exige que las cautelares contra el Estado se dicten con estricta ponderación, garantizando la tutela efectiva sin vulnerar la función administrativa.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

Por su parte, el principio de razonabilidad, con base en el artículo 28 de la Constitución Nacional, es un estándar de control constitucional que garantiza que toda medida restrictiva de derechos sea adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo buscado (37). En el ámbito de las medidas cautelares contra el Estado, este principio exige evaluar si la restricción impuesta es justificada y si respeta el contenido esencial del derecho afectado.

El control de razonabilidad impide que una medida cautelar desnaturalice el derecho involucrado, asegurando que su aplicación no vulnere su núcleo esencial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha utilizado este criterio para analizar la validez de restricciones impuestas por el Estado, evitando la arbitrariedad y garantizando una tutela judicial efectiva.

De manera que toda decisión judicial que restrinja la actividad estatal debe ser razonable, es decir, adecuada a la finalidad perseguida y compatible con el orden constitucional. Así las cosas, la Ley XIII N° 27 refuerza este principio al exigir que las medidas cautelares se concedan solo en casos debidamente justificados, con un análisis fundado de la necesidad y urgencia de la protección solicitada.

3.7. De esta manera, el sistema de medidas cautelares contra el Estado parecería agregar un nuevo capítulo a la histórica tensión entre derecho y poder, al imponer restricciones que condicionan los criterios y modos de actuación del poder judicial, y donde existe una evidente tirantez entre distintos principios esenciales de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, más allá de los límites normativos, la función última de los jueces y juezas no se reduce a una mera aplicación automática de reglas, sino que se fundamenta en su rol como garantes del sistema constitucional y convencional de derechos.

En este marco, en mi entendimiento, los principios de razonabilidad y proporcionalidad emergen como herramientas esenciales para evitar que las limitaciones impuestas al dictado de medidas cautelares contra el Estado se conviertan en barreras insalvables para la tutela judicial efectiva. La restricción de una medida cautelar solo puede ser válida si es adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo que busca proteger. De lo contrario, se transformaría en una denegación de justicia encubierta.

Por lo tanto, la clave del control judicial sobre estas medidas no radica en una aplicación mecánica de normas restrictivas, sino en una ponderación concreta y equilibrada de los derechos en juego en cada caso. Los jueces deben analizar con rigor si una restricción impuesta a la tutela cautelar es legítima y si la medida alternativa propuesta resulta suficiente para evitar la vulneración del derecho reclamado. En este sentido, la jurisprudencia ha reiterado que no se trata de impedir que los jueces intervengan en el control de la actividad estatal, sino de garantizar que su intervención sea prudente y justificada, evitando tanto una restricción arbitraria de derechos como una injerencia desproporcionada en la función administrativa.

En definitiva, si bien la regulación de las medidas cautelares contra el Estado busca evitar un uso abusivo de estos mecanismos, su aplicación no puede convertirse en una negación sistemática del acceso a la justicia. El verdadero equilibrio no se alcanza con restricciones absolutas, sino con decisiones judiciales fundadas en la razonabilidad, la proporcionalidad y el respeto por la tutela efectiva de los derechos fundamentales. La última palabra, entonces, seguirá estando en manos del poder judicial, cuya independencia y capacidad de interpretación resultan esenciales para garantizar un sistema de justicia compatible con el Estado de Derecho.

IV- Relación entre la Ley XIII N° 27 de la provincia del Chubut y la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado nacional.

4.1. El tema de las medidas cautelares contra el Estado Nacional ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina y existe profusa jurisprudencia que aplica sus disposiciones, en muchos casos cuestionándola y en otras estableciendo sus alcances. En este sentido, como la ley provincial es reciente, conviene determinar si su reglamentación guarda similitudes con su par nacional a efectos de anticipar si aquella doctrina y jurisprudencia también le es aplicable.

4.2. Obviamente, la Ley 26.854 se aplica exclusivamente al Estado Nacional, sus entidades descentralizadas y empresas estatales, mientras que la Ley XIII N° 27 se aplica en el ámbito de la Provincia del Chubut, incluyendo al Estado provincial, los municipios y sus entes autárquicos o descentralizados.

Sin embargo, ambas leyes comparten una estructura normativa similar y responden a la misma preocupación: evitar que las medidas cautelares interfieran de

Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

manera desproporcionada en la gestión del Estado. Como similitudes, ambas leyes buscan evitar que las medidas cautelares se conviertan en un obstáculo para el funcionamiento del Estado y la implementación de políticas públicas. Se establecen reglas especiales que diferencian el tratamiento de las medidas cautelares solicitadas contra el Estado respecto de aquellas que involucran a particulares.

En ambas normas existen también similitudes en relación a las cuestiones de competencia, informe previo, idoneidad del objeto de la medida, vigencia temporal de la misma, carácter provisional, modificación, caducidad, afectación de recursos, contracautela, suspensión de efectos de un acto estatal, medidas positivas y de no innovar, medidas pedidas por el Estado, protección de servicios públicos, y otras cuestiones menores.

V- El objeto de la medida cautelar en la Ley XIII N° 27.

5.1. La Ley XIII N° 27 define con precisión los requisitos y características que debe reunir el objeto de una medida cautelar para que sea admitida, diferenciando los distintos tipos de providencias precautorias y sus límites.

En general, se dice que las medidas cautelares poseen un carácter accesorio e instrumental, lo que significa que no tienen un fin en sí mismas, sino que sirven para garantizar la eficacia de la resolución que se dicte en el proceso principal. En este sentido, su objeto debe guardar una adecuada relación con el objeto de la demanda, pues de otro modo se desnaturaliza su función y se desvirtúa el principio de instrumentalidad. Es por ello que, al solicitar una medida cautelar, resulta indispensable precisar la pretensión principal, ya que solo así es posible evaluar si existe una correspondencia entre la tutela requerida y el objeto del litigio. La falta de adecuación entre ambos torna improcedente la cautelar, pues no puede otorgarse una protección provisoria más extensa que la eventual protección definitiva que se persigue en la demanda (38).

5.2. Sin embargo, la regulación del objeto de las medidas cautelares contra el Estado provincial dispone de algunas particularidades.

El artículo 3° de la Ley XIII N° 27 regula los requisitos que debe cumplir el objeto de la pretensión cautelar, estableciéndose que deben ser idóneas para garantizar el objeto del proceso principal y no pueden coincidir con la pretensión de fondo de la demanda. Esto implica que su finalidad debe ser exclusivamente provisoria y destinada a evitar perjuicios irreparables mientras se resuelve el litigio de fondo.

En general, cuando se habla de la idoneidad de una medida, se evalúa la relación que existe entre los medios elegidos y la finalidad que se pretende alcanzar. Es decir, este análisis evalúa la relación instrumental entre los medios elegidos y el fin que se pretende alcanzar. La pregunta reside en si los medios elegidos son eficaces para lograr el fin. Para superar este test, los medios escogidos deben ser apropiados y conducentes al logro del objetivo perseguido. Si los medios son ineficaces o inadecuados, la acción o medida en cuestión es irrazonable.

Para que una medida cautelar contra el Estado sea concedida, entonces, es fundamental que su objeto esté claramente definido y fundamentado. Así, no solo facilita su admisibilidad procesal, sino que también garantiza que el tribunal pueda evaluar su procedencia conforme a los principios del debido proceso y del interés público comprometido, el que debe ser realizado de oficio por aquel (39).

En este último aspecto, desde una perspectiva procesal, toda solicitud de medida cautelar está sujeta a un doble juicio. En primer lugar, un análisis de admisibilidad, en el que se verifica el cumplimiento de los presupuestos procesales generales, tales como la competencia del tribunal, la legitimación de las partes, la existencia de una causa judicial, el objeto de la pretensión y la oportunidad procesal en la que se solicita la medida. En segundo lugar, un juicio de fundabilidad, donde se analizan los requisitos específicos que justifican su dictado: la verosimilitud del derecho invocado, el peligro en la demora, la contracautela y la irreparabilidad del perjuicio (40).

En el caso de los tres primeros, se trata de los requisitos específicos de toda medida cautelar. En el caso de la verosimilitud del derecho en las medidas cautelares, no se exige una certeza absoluta sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo una apariencia fundada que lo haga plausible. Este concepto se basa en un juicio de probabilidad y presunción, donde se evalúa si el derecho invocado podría ser reconocido en la decisión de fondo. En este sentido, se ha señalado que la verosimilitud debe surgir de manera clara y manifiesta a partir de los elementos



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

obrantes en la causa, sin requerir un análisis exhaustivo de la relación jurídica subyacente entre las partes (41).

La evaluación de la verosimilitud debe efectuarse con criterio restrictivo, evitando que se desnaturalice el proceso cautelar, asegurando que la medida no se convierta en una forma de resolver la cuestión de fondo de manera anticipada. No obstante, la verosimilitud del derecho no equivale a un anticipo de la sentencia definitiva, sino que opera dentro de un marco de provisionalidad e hipótesis (42).

Por su parte, el peligro en la demora radica en la posibilidad de que la tutela jurídica definitiva se vea frustrada por el transcurso del tiempo o por la propia actividad de la parte contraria. A este riesgo se suma la irreparabilidad del perjuicio, ya que la medida cautelar busca evitar situaciones que dificulten, encarezcan o imposibiliten la satisfacción del derecho pretendido. Si los hechos que se intentan prevenir con la cautela ocurrieran, podrían frustrar la efectividad de la sentencia definitiva. Así, el denominado —*periculum in morali* exige demostrar que, de no adoptarse la medida solicitada, los efectos del fallo final podrían resultar inoperantes en la práctica. Por ello, no basta con una mera posibilidad de daño, sino que debe existir una probabilidad concreta de que la demora en la resolución cause un perjuicio irreparable. En este sentido, la finalidad del instituto cautelar es garantizar que la tutela judicial sea efectiva y no meramente declarativa (43).

En el caso de la contracautela, es una garantía destinada a resarcir los posibles perjuicios que pueda causar la ejecución de una medida cautelar en caso de que, finalmente, el derecho invocado no sea reconocido. Su propósito es compensar el menoscabo que podría sufrir la parte afectada, dado que la medida precautoria se dicta sin previa audiencia de la contraria. Si bien no constituye un requisito de admisibilidad de la medida cautelar, es una condición para su ejecutoriedad. Su monto y calidad deben ser proporcionales a la verosimilitud del derecho invocado y a las circunstancias del caso, asegurando una protección adecuada frente a los riesgos derivados de una decisión provisoria (44).

Esos tres requisitos se hallan íntimamente vinculados entre sí a través de un sistema de vasos comunicantes. La demostración y medida de cualquiera de esos requisitos debe apreciarse teniendo a la vista a los restantes; así, a mayor fuerza o magnitud de uno de ellos, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto a los otros dos. Estos criterios no pueden evaluarse de manera abstracta, sino en función de las circunstancias concretas de cada caso. En este sentido, se ha sostenido que la verosimilitud del derecho no exige una certeza absoluta, sino una apariencia fundada que haga plausible la pretensión del solicitante. Asimismo, el peligro en la demora debe apreciarse considerando el riesgo real e inminente de que la tutela judicial definitiva resulte ineficaz. Por último, se ha destacado que la contracautela busca equilibrar los intereses en juego, evitando que la medida cautelar cause un perjuicio indebido a la contraparte o al interés público (45).

5.3. A ellos se suma que la solicitud de una medida cautelar en el caso que sea articulada contra el Estado provincial debe precisar según la ley los siguientes elementos:

(a) El perjuicio que se pretende evitar: Debe indicarse de manera concreta cuál es el daño que se intenta prevenir mediante la medida cautelar, justificando su gravedad y urgencia. Esto incluye demostrar *prima facie* que el perjuicio sería irreparable o de difícil reparación en caso de no otorgarse la medida en forma inmediata.

(b) La actuación u omisión estatal que lo genera: Es imprescindible identificar con claridad y precisión la conducta del Estado provincial que se impugna, ya sea una acción concreta o una inacción que pone en riesgo los derechos del solicitante. Este punto es clave para demostrar la relación de causalidad existente entre la actuación estatal y el perjuicio alegado.

(c) El derecho o interés jurídico que se busca proteger: La solicitud debe especificar el derecho fundamental, legal o contractual cuya vulneración se denuncia. En este sentido, resulta indispensable que el derecho invocado sea verosímil, es decir, que existan elementos suficientes que justifiquen su posible reconocimiento en sede judicial.

(d) El tipo de medida cautelar requerida: La petición debe detallar si se solicita una medida de no innovar, innovativa, positiva o de suspensión de actos estatales,



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

entre otras. Asimismo, es necesario fundamentar por qué la medida seleccionada es la más idónea para evitar el perjuicio denunciado.

(e) El cumplimiento de los requisitos específicos de la medida cautelar solicitada: Además de los requisitos generales, cada tipo de medida cautelar puede exigir presupuestos adicionales. Por ejemplo, en el caso de medidas innovativas o de contenido positivo, se deberá acreditar que la protección del derecho requiere una acción inmediata y que no existe otra alternativa menos gravosa para el interés público.

Estos requisitos no solo buscan dotar de certeza y precisión a la solicitud cautelar, sino también evitar que medidas imprecisas o genéricas obstaculicen la función estatal sin una justificación suficiente.

5.4. Prohibición de identidad en el objeto.

5.4.1. Un principio central de la ley es que el objeto de las medidas cautelares solicitadas no pueden coincidir con el objeto de la pretensión principal. Esto significa que no pueden constituir una solución anticipada del litigio, sino que deben limitarse a garantizar la eficacia de la sentencia definitiva.

Esta cuestión ha sido ampliamente cuestionada y debatida en la doctrina y jurisprudencia argentina (46) y su análisis involucra la tensión entre el carácter instrumental y provisorio de las medidas cautelares y la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva frente a situaciones de urgencia.

5.4.2. La discusión gira en torno a dos posiciones principales. La primera, restrictiva, defiende la regulación legal y sostiene que las medidas cautelares no pueden coincidir con el objeto del proceso principal, pues ello implicaría un adelantamiento de la decisión definitiva, vulnerando el principio de división de poderes y afectando el derecho de defensa del Estado.

Aquí se entiende que las medidas cautelares deben ser entendidas como un mecanismo instrumental destinado a garantizar la eficacia de la sentencia definitiva, pero no a anticipar sus efectos. En consecuencia, su contenido no puede confundirse

con el objeto sustancial de la pretensión principal, ya que ello implicaría un prejuzgamiento y una alteración del equilibrio procesal entre las partes.

La jurisprudencia que adscribe a esta postura argumenta que permitir una coincidencia entre la cautelar y la demanda equivaldría a resolver la cuestión de fondo sin el debate procesal correspondiente. En el ámbito contencioso-administrativo, se ha sostenido que la limitación al dictado de medidas precautorias que coincidan con el objeto de la demanda encuentra fundamento en la necesidad de resguardar el interés público y evitar que el poder judicial sustituya indebidamente a la administración en la toma de decisiones (47).

Sin embargo, esta interpretación ha sido objeto de cuestionamientos cuando la prohibición absoluta de medidas cautelares con efectos anticipatorios deja desprotegido al justiciable, violenta el derecho constitucional de igualdad y es contrario al principio de idoneidad de estas medidas (48). Se ha dicho también que violenta su sentido utilitario e instrumental (49).

En algunos casos, tribunales federales han declarado la inconstitucionalidad de normas que impiden la concesión de medidas cautelares en circunstancias en las que la negativa judicial produciría un daño irreparable, afectando el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva (50).

5.4.3. En una posición intermedia, la coincidencia entre la medida cautelar y el objeto de la demanda puede admitirse en situaciones excepcionales, cuando se verifiquen ciertos requisitos adicionales que justifiquen el dictado de una providencia anticipatoria. Entre ello se señala que (i) debe existir un alto grado de certeza sobre la procedencia del derecho invocado; (ii) se debe demostrar que la ausencia de una medida inmediata generará un daño irreparable que torne ilusoria la posterior ejecución de la sentencia; (iii) la medida debe atender a un interés general que justifique su otorgamiento sin comprometer la función estatal; y (iv) que el solicitante garantice que, en caso de revocación de la cautelar, el Estado no sufrirá un perjuicio irreversible.

Bajo estos criterios, la jurisprudencia ha admitido en ciertos casos la posibilidad de conceder medidas innovativas o cautelares positivas, en las que el Estado es obligado a realizar una determinada acción, pese a que ello pueda implicar una anticipación parcial de la sentencia definitiva. Este criterio ha sido aplicado, por



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

ejemplo, en litigios vinculados a derechos fundamentales, como el acceso a medicamentos o la continuidad de prestaciones sociales esenciales (51).

5.4.4. En el orden local, la jurisprudencia provincial ha adoptado —en general— una posición restrictiva respecto de la procedencia de medidas cautelares cuyo objeto coincida con el de la demanda desde antes de la vigencia de la Ley XIII N° 27. El Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha sostenido reiteradamente que una cautelar que produzca los mismos efectos que la sentencia definitiva desnaturaliza su finalidad instrumental y precautoria, pues no busca asegurar el cumplimiento de una eventual decisión favorable, sino anticipar sus efectos (52).

Por su parte, la Cámara de Apelaciones de Trelew ha admitido que la coincidencia parcial entre ambos objetos no impide el dictado de la medida, siempre que se cumplan los requisitos de admisibilidad y se justifique su necesidad. En este sentido, algunas decisiones han reconocido excepciones en casos particulares, aunque de manera restrictiva y con una interpretación prudente (53).

5.4.5. En suma, el debate sobre la posibilidad de que una medida cautelar coincida con el objeto de la demanda en litigios contra el Estado no tiene una solución unívoca y depende de un delicado ejercicio de ponderación. Mientras que la prohibición absoluta de esta coincidencia puede generar vacíos de tutela y situaciones de desprotección, su admisión irrestricta podría desnaturalizar el proceso cautelar y vulnerar principios fundamentales del derecho administrativo.

La tendencia jurisprudencial sugiere que, si bien la regla general es que las medidas cautelares no pueden reemplazar la sentencia definitiva, existen casos en los que una protección cautelar anticipatoria resulta imprescindible para garantizar la tutela efectiva de los derechos en juego. La clave radica en la aplicación de criterios diferenciados y más exigentes para evaluar su procedencia, asegurando que el equilibrio entre la función estatal y la protección de derechos fundamentales no se vea afectado de manera irrazonable.

5.5. Volviendo a la norma local, la misma señala que, cuando el objeto de la medida cautelar tiene naturaleza alimentaria, la ley impone un límite económico a su

alcance. Conforme al artículo 3º, se establece un tope de 30 JUS mensuales, con la posibilidad de incrementarse en 10 JUS adicionales si un informe socioeconómico justifica la necesidad de mayor protección. Además, se prevé que cualquier excedente mantendrá su vinculación con el monto total reclamado en la demanda principal (54).

Esta limitación cuantitativa es una novedad en la regulación provincial, aunque puede no ser razonable en todos los casos, especialmente cuando se trata de derechos alimentarios vinculados a la protección de sujetos en situación de vulnerabilidad. La imposición de un tope estricto podría desnaturalizar la finalidad de la medida cautelar si el monto fijado resulta insuficiente para cubrir las necesidades del solicitante.

Además, resulta contradictorio que, aun cuando existan elementos suficientes para admitir una medida cautelar de contenido patrimonial contra el Estado, su alcance se vea restringido por límites que, en ciertos contextos, pueden ser claramente insuficientes. La ponderación de estas restricciones debería considerar no solo la razonabilidad del tope fijado, sino también la posibilidad de garantizar una protección efectiva del derecho en juego.

En este sentido, el criterio judicial debería privilegiar una evaluación prudente y flexible, ajustada a las particularidades del caso concreto, en lugar de una restricción rígida que podría frustrar la tutela efectiva del derecho reclamado.

VI- Afectación de bienes y recursos del Estado.

6.1. El artículo 9 de la Ley provincial establece —como su par nacional— que los jueces no pueden dictar “... ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias”.

Sobre la misma, se ha dicho que vulnera el acceso a la tutela judicial efectiva, desnaturaliza el control de legalidad y rompe el equilibrio entre los poderes del Estado, consolidando un privilegio inconstitucional a favor de la administración. Esta prohibición, que impide dictar medidas cautelares que afecten bienes o recursos estatales, implica virtualmente en los hechos la eliminación casi absoluta de la tutela cautelar contra la administración pública. Esta restricción priva a los ciudadanos de



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

una herramienta esencial para la defensa de sus derechos, particularmente en materia patrimonial, donde el erario público suele estar comprometido (55).

En este sentido, por ejemplo, Cassagne ha señalado directamente que esta disposición es inconstitucional y así debería ser declarada por los jueces y juezas, ya que muchas de las decisiones cautelares tiene necesariamente efecto jurídico irreversible, lo que deriva en una afectación severa a la tutela judicial efectiva (56).

6.2. En este aspecto, se agrega que la jurisprudencia ha cuestionado normas similares, destacando que impiden a los jueces adoptar decisiones efectivas en la protección de los derechos involucrados. En ello, no solo se ha señalado su virtual vaciamiento del contenido del instituto cautelar, sino que también se sostuvo que esas normas cercenan el imperium del poder judicial, al impedirle hacer cumplir sus decisiones, lo que otorga impunidad a los funcionarios y torna ineficaces las resoluciones judiciales, en violación de la división de poderes y los principios republicanos de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos (57).

Refiriéndose a este tema, Basterra señala que, históricamente, este tipo de restricciones han sido utilizadas en contextos de crisis económicas para evitar decisiones judiciales adversas al poder ejecutivo de turno. Así ocurrió con la ley 25.453 y el decreto 1387/2001 durante la época del denominado —corralito financiero, cuyo propósito era impedir la devolución de los depósitos confiscados a los ahorristas. La Corte Suprema, en el fallo —Smith, rechazó estas restricciones, lo que llevó a su derogación (58). Sin embargo, la ley 26.854 reinstauró limitaciones similares, mostrando la persistente intención de blindar al Estado frente a reclamos judiciales (59).

VII- El informe previo en la Ley XIII N° 27: regulación y aspectos procesales.

7.1. Uno de los aspectos más relevantes y polémicos de la Ley XIII N° 27 es la incorporación de un informe previo obligatorio que debe producir la autoridad pública demandada antes de que el magistrado o magistrada resuelva sobre la medida cautelar

solicitada. Se pretende con esta exigencia introducir un mecanismo procesal que refuerce la defensa del interés público y permita que el Estado exponga su posición antes de que se dicte una resolución provisoria que pueda afectar su actuación.

La exigencia del informe previo refuerza el principio de contradicción en el proceso cautelar, permitiendo que el Estado exponga su posición antes de que se dicte una medida que pueda afectar su actuación. Esto se alinea con el derecho de defensa en juicio y pretende evitar decisiones del poder judicial que podrían comprometer el funcionamiento de la administración pública, sin un adecuado control jurisdiccional.

7.2. El artículo 4° de la ley establece que, una vez presentada una solicitud de medida cautelar contra el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados, el tribunal debe requerir a la autoridad demandada que, dentro de un plazo determinado, emita un informe en el que (i) exponga el interés público comprometido por la medida cautelar solicitada; (ii) opine sobre la admisibilidad y procedencia de la medida; (iii) y acompañe la documentación pertinente, con el objetivo de contrastar la solicitud de la parte actora con la normativa vigente.

Esta norma replica el art. 4° de la Ley 26.854, la que a su vez tuvo como antecedente normativo a la ley 2145 —vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, que establece un traslado a la autoridad pública cuando la medida solicitada comprometa la prestación de un servicio público o afecte una función esencial de la administración (60).

7.3. En primer lugar, se dice que el criterio de —autoridad demandada es amplio, aunque esa opinión no es unánime (61).

Se prescinde así de la naturaleza del acto u omisión involucrado y se adopta un juicio subjetivo, siendo suficiente que se encuentre presente el Estado provincial, municipal o de alguno de sus entes descentralizados, para que la norma se torne aplicable. También se comprende tanto a la administración pública —centralizada o descentralizada— como a los restantes poderes que conforman el Estado provincial o municipal (legislativo, Judicial y Ministerio Público) (62).

7.4. La doctrina especializada señala que este informe no se trata de una contestación de demanda ni tiene naturaleza de acto procesal, en tanto aquella debe darse en el proceso en el momento correspondiente. Por el contrario, es un medio de poner a disposición del tribunal las bases objetivas necesarias a fines que se realice el



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

examen de admisibilidad de la medida solicitada, a modo de anticipar las consecuencias de la decisión que se tome y la afectación del interés público comprometido (63).

Por el lado contrario, en minoría, autores como Maurino, Grimau, y Hutchinson, entre otros, han expresado que se asemeja a un informe réplica, lo que puede entenderse como una contestación de demanda (64). En este orden se agrega que el formato de ese informe permite presumir la contradicción por parte de la autoridad demandada, la que —además de expedirse sobre el interés público comprometido y la admisibilidad y procedencia de la medida— debe acompañar la documentación pertinente, en una suerte de sustanciación del pedido.

Entiendo que es obvio que no puede asimilarse a una contestación de demanda, puesto que este acto procesal dispone determinadas características, se da en una parte específica del proceso, que no es ésta, y desprende ciertos efectos, que no son los que acontecen aquí. Sin embargo, indiferentemente del nombre que se le asigne, se trata de una respuesta que debe dar el ente público sobre la medida cautelar pretendida, lo que seguramente motivará que se oponga, con la búsqueda de argumentos y elementos para contradecir el pedido.

En cuanto hace a la referencia sobre la —bilateralización del proceso que el informe previo implica, existen autores que utilizan el término, como Rojas, Balbín, Cassagne, Bazterra, Lynn, entre otros, sosteniendo que el requisito del art. 4º produce ese efecto en el proceso cautelar, dejando de lado el principio que determina que las medidas cautelares se decretan y cumplen sin audiencia de la otra parte (65). Por el lado contrario, existen autores, como Duizeide y Sanmartino, que hablan de un —informe noticial, atenuando el proceso cautelar. Allí, este acto no es de defensa sino de análisis de la admisibilidad y procedencia de la solicitud cautelar, donde el Estado tiene una carga procesal, una manifestación de la autoridad pública requerida (66). En general, el fuero contencioso administrativo federal se ha inclinado por sostener que la presentación del informe previo se trata de un requisito legal, pero ello no implica la bilateralización del proceso (67).

Entiendo que esta es la posición adecuada toda vez que, sin perjuicio de la presentación del informe, esto no transforma al Estado en —partel en el proceso, quien debe aguardar para presentarse a derecho a que el Tribunal le corra traslado de la demanda o le notifique la concesión de la cautelar.

7.5. En definitiva, aquel documento tiene un carácter informativo, pero no vinculante, lo que significa que quien resuelve conserva su facultad de decidir la medida cautelar de acuerdo con los principios procesales y constitucionales aplicables. Sin embargo, su existencia permite ciertamente una evaluación más completa de los efectos que la medida podría generar sobre la actividad estatal y los derechos de terceros.

En caso de que el informe no se presente en plazo o no se presente, el juez o jueza debe contar igualmente con los elementos suficientes para valorar el interés público comprometido, según fueran aportados por el peticionante, ya que de lo contrario debe rechazar el pedido. Por su parte, la providencia judicial que requiere el informe previo es —en principio— inapelable; y la omisión del informe habilita un pedido de nulidad de lo actuado (68).

7.6. El artículo 4 de la ley fija un plazo general de cinco (5) días para la presentación del informe por parte de la autoridad pública demandada. No obstante, existen excepciones en los siguientes casos:

(a) Procesos de amparo, sumarios y sumarísimos, donde el plazo para producir el informe se reduce a tres (3) días, dada la urgencia que caracteriza a estas acciones.

(b) Casos de extrema urgencia: el tribunal puede dictar una —medida interinal antes de recibir el informe, si existen circunstancias graves y objetivamente impostergables. En estos supuestos, la resolución deberá estar debidamente fundada y su vigencia se extenderá solo hasta la presentación del informe o el vencimiento del plazo para su producción.

(c) Medidas cautelares de protección de derechos fundamentales, como la vida, la salud o derechos alimentarios. El artículo 2 dispone que estas medidas pueden concederse sin esperar el informe previo.

7.7. El tribunal podrá, según la índole de la pretensión cautelar, dar vista previa al Ministerio Público antes de resolver la medida. Esta facultad se vincula con la función del Ministerio Público como garante del interés general y su intervención



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

puede ser determinante en casos donde haya un conflicto entre la tutela de derechos individuales y la preservación del interés público.

7.8. El informe previo guarda una estrecha relación con otras cuestiones que son mencionadas en la ley, que realzan su importancia.

Primeramente, el informe previo guarda relación con la vigencia temporal de las medidas cautelares, en tanto aquel puede ser un elemento determinante para que el tribunal establezca plazos de duración razonables para la medida concedida. Asimismo con la afectación de bienes y recursos del Estado, ya que la respuesta de la autoridad demandada permite evaluar si la medida solicitada puede comprometer fondos públicos o bienes estatales, lo que está expresamente prohibido por la ley. Igualmente, en los casos en que se solicite la suspensión de actos administrativos, la opinión previa del Estado será clave para determinar si la medida afecta el interés público.

7.9 Ahora bien, este requisito del informe previo ha generado un intenso debate en la doctrina y jurisprudencia argentina. Las posturas en torno a esta exigencia se dividen en dos grandes corrientes: una que defiende su constitucionalidad y necesidad, y otra que la considera violatoria del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad procesal.

7.9.1. Quienes defienden la validez del informe previo sostienen que la ley responde a la necesidad de equilibrar la tutela judicial efectiva con la protección del interés público, evitando que las medidas cautelares afecten injustificadamente la actividad estatal (69).

Uno de los autores que defiende su constitucionalidad es Duizede, quien sostiene que esta sustancial diferencia con el régimen general de medidas cautelares y su concesión inaudita parte reside en que se trata de régimen jurídicos distintos, donde interactúan otros principios que también deben ser tenidos en cuenta, como es la legitimidad de los actos administrativos. Se agrega que aquí tampoco se presentan dos litigantes portadores de intereses privados, sino que uno de ellos es el Estado y por

tanto se encuentra subyacente un elemento de interés público que no puede ser soslayado (70).

Entre los principales argumentos a favor de esta exigencia se destaca, también, que garantiza un mejor análisis judicial. Comadira, por ejemplo, sostiene que el informe previo permite una ponderación más adecuada del interés público comprometido en la concesión de la medida cautelar. Argumenta que, en el ámbito del derecho administrativo, es razonable que el Estado tenga la oportunidad de expresar su posición antes de que el tribunal resuelva sobre una medida que puede afectar sus funciones esenciales (71). En definitiva, se sostiene que —salvo en algunas excepciones que la ley contempla— es razonable que se demore la decisión un breve plazo a fines de esperar el informe público.

Así también se indica que el informe previo está fundamentado en antecedentes jurisprudenciales y en varias legislaciones provinciales que han dispuesto este sistema (72). Sanmartino señala que, incluso antes de la sanción de la Ley 26.854, la jurisprudencia del fuero contencioso-administrativo solía requerir el envío de actuaciones administrativas para evaluar las medidas cautelares solicitadas contra el Estado (73).

Por su parte, Toia agrega que este informe cuenta con el respaldo de la Corte Suprema y del fuero contencioso-administrativo. Así, este Tribunal ha sostenido que las medidas cautelares contra el Estado deben ser evaluadas con mayor rigor que aquellas dictadas en litigios entre particulares, y que este informe previo otorga mayor certeza y fundamentos al momento de decidir (74).

En esa línea, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal ha resuelto en algunos precedentes que el informe previo no impide el derecho del actor a obtener una respuesta jurisdiccional, ya que, tras cumplirse el informe, el tribunal sigue obligado a resolver la solicitud cautelar con fundamentos jurídicos (75).

Se argumenta también que el informe previo protege al Estado de decisiones judiciales apresuradas que puedan generar perjuicios irreparables en la administración pública o en la prestación de servicios esenciales. En este sentido, han concluido que la bilateralización de la cuestión es una garantía del debido proceso, más que una restricción.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

7.9.2. Por el otro lado, un sector importante de la doctrina y la jurisprudencia considera que la exigencia del informe previo desnaturaliza el instituto de la medida cautelar y coloca al Estado en una situación de ventaja procesal irrazonable frente a los particulares.

Ello porque permite conocer anticipadamente los fundamentos de la solicitud cautelar, afectando el principio de igualdad procesal y permitiéndole reaccionar estratégicamente antes de que se dicte la medida. Así, Gallegos Frediani sostiene que el informe previo vulnera un principio fundamental de las medidas cautelares, que deben ser concedidas inaudita parte, es decir, sin escuchar a la contraparte, para evitar que el procedimiento mismo frustre su propósito (76).

Otros autores han señalado que, en muchos casos, el retraso en la concesión de una medida cautelar puede significar la pérdida efectiva del derecho que se pretende proteger, lo que afecta la tutela judicial efectiva. Spisso advierte que la exigencia del informe previo puede tornarse incompatible con la finalidad de la medida cautelar, que es brindar una protección rápida y efectiva ante situaciones de urgencia (77).

Se argumenta también que, en la mayoría de los casos, el juez o jueza puede tomar una determinación sobre la medida cautelar con los elementos presentados por la parte actora, sin necesidad de requerir la opinión del Estado demandado.

Desde la jurisprudencia, algunos tribunales han declarado la inconstitucionalidad del informe previo en casos donde su aplicación estricta habría generado una desprotección grave para el justiciable. En particular, se ha señalado que cuando la urgencia es extrema, la exigencia del informe previo se torna irrazonable y contraria al derecho de acceso a la justicia (78).

7.10. No es en vano señalar que la ley provincial, como su par nacional, también prevé un mecanismo intermedio entre ambas posturas: la medida cautelar interina. En los casos en los que existen circunstancias graves y objetivamente impostergables, el tribunal puede dictar una medida interina antes de recibir el informe previo.

Este mecanismo ha sido considerado por algunos como una solución adecuada, ya que permite otorgar protección inmediata en casos urgentes, sin eliminar por

completo la exigencia del informe previo (79). La jurisprudencia ha sostenido que la medida interina se mantiene vigente hasta que el tribunal resuelva sobre la medida cautelar definitiva, garantizando que no se genere una situación de indefensión (80).

No obstante, algunos autores sostienen que la existencia de la medida interina no resuelve completamente el problema, ya que su aplicación queda a discreción del juez y no siempre se concede, lo que puede generar incertidumbre sobre la protección del justiciable (81).

VIII- Vigencia temporal de las medidas cautelares.

8.1. Ley XIII N° 27 impone —no sin críticas— un control riguroso sobre la vigencia, modificación y caducidad de las medidas cautelares contra el Estado provincial, con el fin de evitar su uso abusivo y garantizar su carácter excepcional y temporal. Al establecer plazos de vigencia limitados, reglas claras para su revisión y supuestos de caducidad automática, la norma busca un equilibrio entre la tutela cautelar de derechos individuales y la necesidad de preservar la estabilidad de la gestión pública.

Uno de los primeros antecedentes que se mencionan dentro de la necesidad de establecer pautas temporales en las medidas cautelares contra el Estado son los precedentes de la Corte Suprema Nacional en las causas —Grupos Clarín¹¹ y —Radio y Televisión Trenque Lauquen¹², donde el Alto Tribunal exigió límites temporales razonables a modo de no extender la vigencia sine die (82).

8.2. Como principio general, el artículo 5 de la ley dispone que toda medida cautelar debe contar con un plazo de vigencia determinado, bajo pena de nulidad. La norma introduce límites temporales estrictos que varían según el tipo de proceso. De esta manera, las medidas cautelares contra el Estado provincial no pueden tener una duración superior a seis (6) meses, vencidos los cuales deben ser revisadas para determinar si es necesario mantenerlas. En el caso de procesos de conocimiento sumarísimo y juicios de amparo, la vigencia máxima es de tres (3) meses.

Ahora bien, como ya se señaló, como excepciones a estos plazos se encuentran aquellas medidas que tutelan la vida y la salud. Si la medida cautelar se dictó para proteger alguno de esos bienes jurídicos, no se requiere una revisión periódica, siempre que se mantengan las mismas condiciones que justificaron su otorgamiento.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

8.3. Una vez vencido el plazo fijado, la medida solo podrá prorrogarse si la parte interesada lo solicita y el tribunal, previa valoración del interés público comprometido, considera que la extensión es indispensable.

Según el texto legal, la prórroga tampoco podrá superar los seis (6) meses y su otorgamiento dependerá de la actitud procesal de la parte beneficiada por la medida, considerando si ha actuado con diligencia o ha incurrido en conductas dilatorias. En el orden nacional, la Cámara Contencioso Administrativa evalúa a la hora de autorizar la prórroga de medidas precisamente si ha existido un adecuado impulso procesal y si se mantienen las circunstancias valoradas en su otorgamiento (83).

Por otro lado, si la medida cautelar fue dictada antes de que se agotara la vía administrativa previa, su vigencia se extenderá hasta la notificación del acto administrativo final o hasta la configuración del silencio administrativo.

8.4. Esta cuestión de la vigencia también ha sido duramente criticado en la doctrina (84). Se dice así que el sistema vulnera el principio de división de poderes al restarle a la jurisdicción su rol en la dirección del proceso y en la concesión de medidas cautelares, las cuales se encuentran estructuradas en la búsqueda de dar eficacia a las sentencias y a la protección útil de los derechos en ciernes.

Rojas considera que esto genera un enfrentamiento entre "derecho y poder", derivando en situación de abuso, ya que las cautelares deben mantenerse mientras subsistan las circunstancias que las justificaron, conforme al principio *rebus sic stantibus*, y no por criterios temporales predeterminados por el Legislador que nada pueden tener que ver con las características concretas de cada caso particular que se somete al amparo de la Jurisdicción. Sostiene que el acceso a estas medidas es un derecho fundamental para la tutela preventiva de los justiciables, en donde el proceso no puede ser utilizado como herramienta de coacción por ninguna de las partes. Asimismo, destaca que las medidas cautelares son flexibles y deben adaptarse a la realidad del caso, lo que permite su modificación o levantamiento, agregando las facultades del tribunal para adecuar la medida a las circunstancias, fijando límites

temporales o espaciales. Finalmente, critica la incoherencia del régimen propuesto, señalando contradicciones normativas que generan inseguridad jurídica (85).

Otro sector señala que el acotamiento del plazo redundaría, en definitiva, en una desprotección prácticamente total, por ser éste escueto, significando una ventaja procesal desmedida para el Estado. Asimismo, se indica que es irrazonable y desproporcionado pretender dar una única respuesta, un plazo preestablecido, al infinito universo que genera la casuística emergente en torno al dictado de medidas cautelares (86).

Por su parte, Lombardo plantea una interpretación alternativa a la regulación sobre la vigencia de las medidas cautelares contra el Estado que parte de la Constitución Nacional, que es muy interesante. Destaca que el Congreso tiene la atribución de fijar las competencias de los tribunales inferiores y definir qué constituye una "causa" en el marco del artículo 116 de la Constitución. Desde esta perspectiva, sostiene que la imposición de un plazo a las medidas cautelares no implica su caducidad automática, sino que establece una revisión periódica por parte del tribunal. Así, la prórroga de la medida siempre será posible, ya que la ley solo exige que el juez o jueza valore nuevamente el interés público comprometido y fundamente su decisión, lo que excluye cualquier renovación automática. De esta manera, la fijación de un plazo no representa una intromisión del legislador en el ámbito judicial, sino el ejercicio de una competencia constitucionalmente reconocida, correspondiendo una interpretación que armonice la norma con la Constitución Nacional. Así, la regulación vigente modula la provisoriedad de la tutela cautelar, imponiendo al peticionante la carga de demostrar la necesidad de su continuidad y al juez o jueza, la obligación de evaluarla periódicamente (87).

Comparto esta interpretación, ya que la ley no dispone que las medidas cautelares cesen automáticamente al vencerse el plazo fijado. En realidad, impone dos exigencias: primero, que las medidas tengan un plazo determinado, y segundo, que exista un control judicial activo (de oficio o a pedido de parte) para evaluar si las circunstancias que justificaron su concesión siguen vigentes.

Esto significa que la medida no se levanta automáticamente, sino que debe analizarse si las condiciones que la originaron aún se mantienen. Solo si han cambiado o se dicta una sentencia definitiva, podría modificarse o cesar. Sostener lo contrario—



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

es decir, que la medida se extingue solo por el paso del tiempo— iría en contra del principio de tutela judicial efectiva, del derecho de defensa y del debido proceso. Muchas veces, los plazos procesales dependen de factores ajenos a la voluntad de la parte interesada, por lo que una interpretación rígida resultaría injusta.

8.5. Es por ello que, de hecho, el artículo 6° de la ley reafirma el carácter provisional de todas las medidas cautelares dictadas contra el Estado. Esto significa que su existencia depende de las circunstancias que las motivaron y de la evolución del proceso principal. En cualquier momento, si las circunstancias que justificaron su otorgamiento cambian o desaparecen, el tribunal podrá revocar o modificar la medida. Esta posibilidad se relaciona con la necesidad de evitar que las cautelares se conviertan en decisiones definitivas o que se mantengan de manera indefinida sin fundamento.

Este es un poder inherente del poder judicial dentro del régimen de medidas cautelares. Así, esta regulación no escapa al régimen general de las medidas cautelares que se desprende de los arts. 204 y 205 del CPCC, en tanto es común señalar el carácter provisional de las medidas cautelares y que su levantamiento se encuentra directamente vinculado con las condiciones para su modificación. La judicatura se encuentra siempre habilitada para determinar el tipo de medida que más se adecua a las circunstancias del caso, en atención a la flexibilidad del proceso cautelar.

En consecuencia, debe tenerse presente que en cuestiones de cautelares, tanto en supuestos de concesión, como de modificación o levantamiento, siempre es necesario atender a la existencia o mantenimiento de sus presupuestos. De manera que estas medidas crean un estado jurídico provisional susceptible de revisión en cualquier etapa del juicio, siempre y cuando varíen los presupuestos determinantes de la traba. Por tanto, las cautelares subsistirán mientras persistan las circunstancias de hecho o derecho que las determinaron (88).

8.6. Lo mismo acontece con el artículo 7 de la ley provincial, que establece que las medidas cautelares pueden ser ampliadas, mejoradas, sustituidas o limitadas tanto por la parte que las solicitó como por la parte contra la que se dictaron. La solicitud

de modificación puede ser pedida por quien obtuvo la medida, ya sea ampliación, mejora o sustitución si demuestra que la medida original no cumple adecuadamente con su finalidad de tutela. También la parte afectada puede solicitar su sustitución por otra menos gravosa, siempre que garantice suficientemente el derecho de quien obtuvo la cautelar.

Para resolver estos pedidos, el tribunal deberá dar traslado a la contraparte, fijando un plazo de cinco (5) días en procesos ordinarios y tres (3) días en procesos sumarísimos y juicios de amparo.

Este mecanismo permite ajustar las medidas cautelares a la evolución del proceso y evitar que se conviertan en herramientas desproporcionadas que afecten innecesariamente la actividad estatal.

8.7. El artículo 8 de la ley introduce reglas estrictas sobre la caducidad de las medidas cautelares, estableciendo su vencimiento automático en ciertos supuestos. El primer supuesto es cuando la medida fue otorgada antes de la interposición de la demanda, donde si el solicitante no inicia el proceso judicial dentro de los diez (10) días posteriores al agotamiento de la vía administrativa, la medida caduca de pleno derecho. Esta regulación es similar a la que establece el art. 207 del CPCC.

Así, cuando el derecho tutelado es exigible o a partir del momento en que adquiere tal calidad, el sólo transcurso del plazo, sin que se promueva el pertinente proceso, acarrea la extinción de la medida. No se requiere en consecuencia petición de parte, ya que la cancelación no es sino una resultante que viene impuesta por la ley y que procede de oficio. El plazo de diez días, que reviste carácter perentorio, se computa desde la efectiva traba de la medida cautelar, aun cuando la respectiva resolución no se encuentre firme en virtud de haber sido recurrida (89).

La caducidad implica también que la parte que obtuvo la medida debe pagar costas y daños y perjuicios por los efectos generados. Además, no podrá solicitar nuevamente la misma medida antes de iniciar la demanda principal. El segundo supuesto es cuando la medida fue otorgada durante la tramitación de la vía administrativa. En este caso, la caducidad se produce a los diez días de la notificación del acto administrativo final. Estos plazos estrictos buscan evitar el abuso de las medidas cautelares como herramientas para dilatar la resolución definitiva del conflicto o paralizar indefinidamente la actividad estatal.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

IX- La cláusula de la “vida digna” en las medidas cautelares contra el Estado.

9.1. La denominada cláusula de la vida digna representa un avance significativo en la protección de los derechos de los sectores más vulnerables frente al Estado, al establecer un régimen cautelar más ágil y efectivo. Su aplicación permite que los tribunales adopten decisiones urgentes sin los requisitos más estrictos del régimen general de las medidas cautelares contra el Estado, asegurando que el acceso a la justicia no se vea limitado por barreras procesales cuando están en juego derechos fundamentales (90).

9.2. Algunos autores han criticado la utilización de la expresión —vida digna para referir a este aspecto de la ordenación (91), más —como enseñaba el maestro Sagües— el Pacto de San José de Costa Rica utiliza ambas palabras, por separado, en diferentes cláusulas, circunstancia que a la postre ha provocado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la construcción del binomio (92).

De manera similar, María Gabriela Ábalos afirma que el precepto "realiza una interpretación convencional" y, en ese sentido, cita el fallo "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de noviembre de 1999 (93).

Sin embargo, ello ha llevado a que algunos autores, como García Vizcaíno, por ejemplo, sostengan que —todos los derechos humanos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos están contemplados en el concepto de —vida digna, incluyendo los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Ello ciertamente amplía el espectro de derechos que deben ser tenidos en cuenta, lo que podría desdibujar el régimen mismo de medidas cautelares contra el Estado.

En ese mismo sentido se suma el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata que sostuvo que deben agregarse otros derechos como la integridad física, psíquica y emocional,

la libertad personal, la libertad sindical, el acceso a la información pública, o la educación, entre otros (94).

9.3. Al respecto, no debe olvidarse que en el sistema interamericano de derechos humanos, la dignidad es un valor fundamental que subyace a todos los derechos humanos y es reconocida en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1 y 11) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. I). Al incorporarse a la dignidad como norte de esta protección, su presencia se encuentra en la totalidad de los derechos que esos instrumentos garantizan.

En general, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la dignidad es el fundamento de la libertad, la igualdad y la justicia, y que su vulneración implica un trato degradante, contrario a la prohibición de la tortura y los tratos crueles o inhumanos. El Tribunal regional ha enfatizado que el respeto por la dignidad humana impone obligaciones a los Estados para garantizar condiciones de vida que permitan el pleno desarrollo de las personas, evitando toda forma de discriminación, violencia o trato humillante. Asimismo, ha señalado que la vida digna, como tal, debe estar complementada por la existencia de otros elementos que son mínimos, esenciales o sustanciales a la dignidad humana. En definitiva, como reconoce Sagües, se trata de una novedad conceptual en el derecho argentino, que sin ser aislado no es frecuente en el derecho contemporáneo, remitiendo a las reglas del tribunal regional, lo que refuerza el enganche entre el derecho nacional y el internacional de derechos humanos.

Se trata entonces de la protección de sectores vulnerables y la tutela procesal diferenciada que se le brinda a aquellos, que —según Berizonce— son las diversas medidas y acciones tendientes a asegurar el acceso a la justicia a través de los tribunales, a las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, como presupuesto ineficiente para el logro de la tutela de sus derechos (95).

9.4. Por tanto, esta cláusula —cuyo nombre se le atribuye al profesor Carlos A. Vallefin (96)— se aplica en aquellos casos en los que la medida cautelar tenga por objeto la protección de derechos de sectores socialmente vulnerables, vinculados a la salud, derechos ambientales y de naturaleza alimentaria. El legislador reconoce que



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

estos derechos requieren una protección reforzada, ya que su vulneración puede comprometer la dignidad de las personas afectadas y generar perjuicios irreversibles.

La inclusión de esta cláusula responde a la necesidad de garantizar el acceso a la justicia de sectores especialmente protegidos, en consonancia con el principio de igualdad y no discriminación. Se parte de la premisa de que el Estado tiene un interés superior en la protección de ciertos derechos, como la salud, la alimentación y el medio ambiente, lo que justifica un trato diferenciado en el otorgamiento de medidas cautelares.

La norma exige que se trate de sectores en situación de vulnerabilidad social y que dicha condición esté debidamente acreditada en el proceso. La regulación legislativa busca amparar situaciones en las que exista un interés estatal significativo en su protección, ya sea por su impacto social o por las características particulares de los grupos afectados. Este criterio se aplica en ámbitos como la protección del ambiente, los derechos de consumidores y usuarios, la salud pública y otros temas que involucran a colectivos históricamente postergados o con escasa tutela jurídica. En este marco, se incluyen diversos grupos vulnerables reconocidos por el ordenamiento jurídico, tales como personas mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres y personas con discapacidad, entre otros (97)

En la jurisprudencia, su aplicación ha sido destacada en litigios relacionados con la prestación de servicios de salud, el suministro de medicamentos, la protección del medio ambiente y la continuidad de prestaciones alimentarias, consolidándose como un mecanismo clave para garantizar derechos esenciales (98).

9.5. A nivel doctrinal, Vallefín sostiene que esta cuestión funciona como un mecanismo de protección integral, destacando que esta norma atraviesa todo el cuerpo legal y permite acceder a un régimen más favorable que el ordinario en determinadas circunstancias (99).

Por su parte, Cuesta señala que, en relación con los derechos fundamentales y la protección de personas en situación de vulnerabilidad social, los principios de progresividad y pro homine, derivados del derecho internacional de los derechos

humanos, deben guiar la interpretación y aplicación de la norma. En su análisis, considera que estos principios no solo actúan como criterios excepcionales, sino que también inciden en los requisitos para otorgar medidas cautelares contra el Estado (100).

En términos más amplios, la cláusula de la vida digna refuerza el rol del poder judicial en la garantía de derechos fundamentales, al facilitar la adopción de medidas urgentes sin obstáculos procesales que puedan comprometer su efectividad. En definitiva, al aplicar la ley, los jueces y juezas deben interpretar sus disposiciones teniendo en cuenta que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. Esto implica que la protección específica prevista en la norma debe extenderse a casos en los que estén en juego otros derechos fundamentales, ya sean de naturaleza civil y política o económica, social y cultural.

Además, la legislación interna debe aplicarse de manera compatible con las obligaciones internacionales del Estado, garantizando la plena tutela de los derechos humanos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que excluir estos derechos del ámbito judicial sería arbitrario e incompatible con su interdependencia con los derechos civiles y políticos. Asimismo, una interpretación restrictiva limitaría la capacidad de los tribunales para proteger a los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (101).

9.6. Sin embargo, es posible encontrar algunas voces críticas sobre esta cuestión. Buteler, por ejemplo, interpreta que la ley introduce una diferenciación dentro del derecho administrativo, al establecer criterios jurídicos distintos según la posición social del solicitante de la medida cautelar o los derechos en juego. A su juicio, esto genera una jerarquización de derechos. También critica que la norma no implica un avance en la protección de los sectores más desfavorecidos, sino que solo mantiene el nivel de tutela que ya existía en la regulación anterior (102).

Aberastury considera que, si bien el reconocimiento de ciertos derechos dentro de este marco legal podría verse como un avance positivo, en tanto el derecho administrativo históricamente ha reconocido desigualdades entre los particulares y el Estado, la referencia a —sectores socialmente vulnerables‖ en la norma es imprecisa. Según su visión, el lenguaje utilizado carece de una pauta clara que permita identificar con precisión a los destinatarios de la protección legal (103).



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

Espinoza Molla critica la legislación por fortalecer en exceso las potestades procesales del Estado. A partir de un análisis comparativo con el régimen procesal anterior, concluye que el nuevo sistema especial o excepcional resulta, en algunos aspectos, más gravoso para quienes buscan tutela cautelar, sin que ello represente una mejora efectiva en la protección de derechos. En consecuencia, advierte que este cambio normativo ha generado un esquema más restrictivo y un retroceso en términos de tutela cautelar efectiva (104).

Finalmente, Rojas objeta el enfoque de la ley al considerar que la creación de excepciones de este tipo genera un trato desigual. Desde su perspectiva, estas disposiciones no deberían ser excepcionales, sino reglas generales aplicables a todos los casos. Además, advierte que esta concepción afecta el principio de división de poderes, ya que interfiere con la función del poder judicial de evaluar los hechos y circunstancias para decidir sobre la procedencia de una medida cautelar (105).

En definitiva, como ha sostenido el Ministerio Público Fiscal ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal, al pronunciarse sobre este concepto, "el catálogo de situaciones y derechos fundamentales comprendidos dota al tribunal de un marco suficiente de apreciación como para salvaguardar toda situación en que se afecten los derechos allí mencionados o se encuentre comprometida la vida digna, conforme la interpretación que la Corte IDH ha hecho de la Convención en este aspecto, aventando de tal modo — gracias a la amplitud de la excepción— toda sospecha de inconstitucionalidad de la ley (106).

9.7. Cuando una medida cautelar se enmarca dentro de esta cláusula, el solicitante accede a un régimen procesal más favorable que introduce flexibilizaciones respecto de los requisitos generales previstos en la Ley.

A diferencia del régimen general, en estos casos el tribunal puede conceder la medida cautelar sin requerir el informe previo de la autoridad demandada. Esto evita demoras que podrían comprometer la efectividad de la tutela judicial. Asimismo, mientras que en el régimen ordinario se exige una garantía patrimonial, en estos casos

el solicitante puede prestar caución juratoria, lo que facilita el acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, si la parte demandada impugna la medida cautelar, el recurso de apelación no suspenderá su ejecución, permitiendo que la tutela cautelar se mantenga vigente mientras se resuelve la apelación. A diferencia de otras medidas cautelares que tienen un plazo máximo de seis meses (prorrogable en ciertos casos), las medidas dictadas bajo la cláusula de la vida digna no están sujetas a un plazo determinado, lo que evita la necesidad de solicitar prórrogas periódicas.

Adicionalmente, en el régimen general, las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes carecen de eficacia. Sin embargo, cuando se trata de casos comprendidos en la cláusula de la vida digna, la ley reconoce validez a las medidas concedidas por jueces incompetentes, permitiendo que se mantengan hasta que el expediente sea remitido al tribunal competente.

X- Suspensión de los efectos de actos estatales y medidas positivas en la Ley XIII N° 27.

La Ley XIII N° 27 regula de manera específica dos tipos de medidas cautelares que pueden afectar la actividad estatal: la suspensión de los efectos de actos estatales (artículo 13) y las medidas positivas o de contenido innovativo (artículo 14). Ambas figuras tienen en común que pueden incidir directamente sobre decisiones gubernamentales, pero se diferencian en su finalidad y en los requisitos exigidos para su procedencia.

10.1. Suspensión de los efectos de actos estatales:

10.1.1. Aquí la ley regula la posibilidad de que un juez o jueza ordene la suspensión de los efectos de actos normativos o administrativos dictados por el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados. Este tipo de medida implica dejar sin efecto temporalmente la aplicación de una ley, reglamento, ordenanza o acto administrativo, hasta que se dicte una resolución definitiva en el proceso principal.

El Superior Tribunal de la provincia de Chubut ha calificado a estas medidas como cautelares innovativas, ya que suponen la transformación de una situación jurídica preexistente. Su procedencia es aún más excepcional, ya que afectan la ejecutoriedad de los actos administrativos (107).



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

10.1.2. Toda esta cuestión de la suspensión de los efectos de un acto estatal mediante una medida cautelar es una cuestión central en el derecho administrativo. La doctrina y la jurisprudencia de la materia han desarrollado —en general— criterios específicos para admitir este tipo de medidas, con un enfoque restrictivo y excepcional.

La doctrina ha señalado que la suspensión de los efectos de un acto administrativo es la medida cautelar por excelencia en el derecho administrativo. Comadira, por ejemplo, sostiene que, dado que el control judicial de la administración pública es de naturaleza revisora, la suspensión cautelar se convierte en un mecanismo fundamental para evitar la consumación de perjuicios derivados de actos presuntamente ilegítimos (108).

Sin embargo, este tipo de medidas se enfrenta a una restricción estructural: la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos. Esta presunción implica que un acto administrativo se considera válido y eficaz desde su dictado, salvo que sea declarado inválido en sede judicial. Por ello, la jurisprudencia ha establecido que no puede disponerse la suspensión de un acto estatal sin una acreditación sólida de la ilegitimidad del mismo (109).

En esa línea, el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha sostenido en reiteradas oportunidades que las medidas cautelares no pueden aplicarse de manera automática para suspender los actos de los poderes públicos, precisamente en virtud de la presunción de legitimidad que los ampara (110). En este sentido, la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia establece que la suspensión cautelar de un acto administrativo solo procede si se acredita prima facie la ilegitimidad del acto, ya que de lo contrario se afectaría la prerrogativa estatal (111).

Asimismo, el Alto Tribunal provincial reafirma que la procedencia de estas medidas requiere un análisis más estricto que el aplicado en los litigios entre particulares, ya que el acto administrativo goza de presunción de validez hasta que se declare lo contrario judicialmente (112).

10.1.3. Adicionalmente, cuando la medida cautelar se dirige contra actos legislativos o normativos, la jurisprudencia ha sido aún más restrictiva. Se ha señalado que la sanción de una ley es un acto de gobierno que no puede ser suspendido sin una evaluación rigurosa, ya que ello podría implicar una intromisión indebida del poder judicial en la esfera legislativa. En ese orden, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido que los jueces deben ser prudentes al disponer medidas cautelares contra actos de gobierno, para evitar que el poder judicial sea imputado de pretender ejercer funciones legislativas mediante providencias cautelares (113).

En esta línea, el Superior Tribunal de Chubut ha sostenido que la suspensión de leyes y decretos solo es admisible en casos donde se acredite un perjuicio de gran magnitud y una ilegitimidad manifiesta. Sin embargo, ha reconocido que el control judicial debe prevenir consecuencias negativas irreversibles derivadas de la aplicación de normas de dudosa constitucionalidad (114).

10.1.4. Por el lado del procedimiento administrativo, el derecho público impone, como regla general, el agotamiento de la vía administrativa antes de acceder al control judicial de un acto estatal. En este sentido, algunos tribunales han interpretado que la solicitud de suspensión cautelar de un acto administrativo solo puede plantearse una vez agotados los recursos administrativos previos (115).

Según Comadira, exigir la solicitud de suspensión en la vía administrativa antes de acudir a la justicia es razonable si el trámite aún está en curso. Sin embargo, esta regla no debería ser absoluta ya que es común que el Estado guarde silencio en dicha sede. La ley de medidas cautelares resulta excesiva al no prever excepciones a esta exigencia, lo que puede generar obstáculos injustificados para la tutela judicial efectiva (116).

No obstante, la jurisprudencia también ha admitido en algunos casos que las medidas cautelares pueden operar antes del agotamiento de la vía administrativa, allí donde el acto impugnado pueda causar un perjuicio irreparable. El Superior Tribunal provincial ha señalado que las medidas cautelares autónomas pueden concederse para neutralizar los efectos de un acto administrativo impugnado administrativamente, evitando así que la espera de la resolución administrativa torne ilusoria la protección judicial (117).

Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

10.1.5. Ahora bien, para que un juez o jueza suspenda los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir ciertos requisitos específicos según la ley provincial, más rigurosos que los exigidos en otras medidas cautelares. Estos requisitos han sido establecidos por la doctrina y la jurisprudencia:

(a) Verosimilitud del derecho y de la ilegitimidad: Se debe acreditar prima facie el derecho invocado y la ilegitimidad del acto administrativo. No basta con alegarla, sino que debe existir una prueba preliminar suficiente que desvirtúe la presunción de validez del acto (118).

(b) Peligro en la demora o perjuicio grave e irreparable: Es necesario demostrar que la ejecución del acto impugnado generará un daño irreparable, que no podrá ser remediado con una sentencia posterior (119).

(c) No afectación del interés público: La administración se puede oponer o puede solicitar el levantamiento de la suspensión si acredita que la medida genera un grave perjuicio para el interés general.

(d) Carácter excepcional y restrictivo: Como regla general, la suspensión de los efectos de un acto administrativo solo puede dictarse en casos de ilegitimidad manifiesta y perjuicio irreparable.

10.1.5. La ley agrega también algunos requisitos adicionales cuando el acto aún está en sede administrativa. Así, si la solicitud de suspensión se realiza antes de haber agotado la vía administrativa, la ley exige que el solicitante haya pedido previamente la suspensión del acto ante la administración y que (i) la administración haya rechazado la suspensión, o (ii) hayan transcurrido cinco (5) días sin respuesta a su solicitud. Este requisito busca evitar que los tribunales intervengan de manera prematura en la gestión administrativa y obliga a los particulares a agotar los mecanismos internos antes de acudir a la justicia.

Esta aclaración entonces se posiciona sobre la imposibilidad de suspender la medida en sede judicial si previamente no se requirió su suspensión en sede administrativa.

10.1.6. A su vez, la ley provincial aclara que la providencia que suspende un acto estatal puede ser impugnado por dos vías: (i) recurso de reposición ante el mismo tribunal que dictó la medida o (ii) recurso de apelación, que en el caso de suspensión de leyes o reglamentos tendrá efecto suspensivo (es decir, la suspensión no se ejecutará hasta que se resuelva la apelación) (120). En el resto de los casos será devolutivo.

El efecto suspensivo del recurso se dará únicamente, entonces, contra la providencia cautelar que suspenda los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico. Así, las disposiciones mencionadas en el artículo en análisis abarcan las leyes en sentido formal sancionadas por la Legislatura provincial y promulgadas íntegramente por el poder ejecutivo Provincial; las leyes sancionadas por la Legislatura y promulgadas parcialmente; los decretos de necesidad y urgencia dictados por el poder ejecutivo en situaciones excepcionales; las instrucciones, decretos y reglamentos necesarios para poner en ejercicio las leyes de la Provincia, y finalmente, aquellos actos normativos producto del ejercicio de facultades delegadas por la Legislatura (art. 156 de la Constitución Provincial).

En este contexto, la norma en cuestión busca otorgar mayor protección frente a la posibilidad de que una persona, a través de una medida cautelar, quede eximida de la aplicación de un régimen general. Si bien este objetivo apunta a evitar desigualdades o privilegios, podría generar efectos irrazonables si no se interpreta en conjunto con el resto del sistema normativo. De hecho, una aplicación aislada de esta disposición podría incluso excluir los casos contemplados en el artículo 3º, que justifican el dictado de medidas interinas, lo que podría afectar la tutela judicial efectiva (121).

10.2. Medidas positivas.

10.2.1. El artículo 14 de la ley provincial regula las medidas positivas, que son aquellas que imponen una acción concreta al Estado en lugar de impedir simplemente la ejecución de un acto. Este tipo de medidas cautelares son de carácter innovativo, ya que buscan modificar una situación existente obligando a la administración pública a realizar una determinada conducta. Por su potencial impacto en la gestión estatal, la ley establece requisitos más estrictos para su procedencia. Como ejemplos de este tipo de medidas se mencionan las órdenes judiciales para que el Estado brinde asistencia



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

médica urgente a una persona en situación de riesgo; suministre medicamentos a pacientes que los necesitan; otorgue una prestación social a quien tiene derecho a ella; o efectúe reparaciones inmediatas en infraestructura pública que representa un peligro para la seguridad (122).

El Superior Tribunal provincial ha señalado que es por demás restrictivo el criterio cuando se procura que el poder judicial ordene al Ejecutivo —aún provisoriamente— que observe una conducta activa. Estas medidas importan la emisión de un mandato judicial a la administración para que ésta observe una conducta determinada, es decir no una mera abstención de ejecutar ciertos efectos sino, directamente, una obligación de hacer (123).

En la misma línea, Comadira señala que en un marco restrictivo natural sólo podrían disponerse cuando el acto debido por la administración corresponde al ejercicio de facultades regladas (124).

Según la Corte Nacional, este tipo de tutela implica una alteración del Estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado e involucra una decisión excepcional que justifica mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (125). En la misma línea se ha expedido el Superior Tribunal provincial (126).

Esta doctrina ha sido aplicada en general en numeroso precedentes de la Cámara de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal (127).

10.2.2. En esa línea, la ley local establece que, para que se conceda una medida positiva contra el Estado provincial, el solicitante debe acreditar la concurrencia simultánea de los siguientes requisitos: a) Existencia de un deber jurídico claro e incontestable: Debe probarse que la autoridad pública demandada tiene una obligación concreta y específica incumplida. b) Alta probabilidad de que el derecho del solicitante exista: Se requiere una fuerte presunción de que el actor tiene un derecho subjetivo exigible frente al Estado. c) Perjuicio grave e irreparable: Debe demostrarse que el incumplimiento de la obligación estatal causa daños irreparables

o de difícil reparación posterior. d) No afectación del interés público: La medida no debe interferir de manera grave con la gestión del Estado o comprometer bienes esenciales. e) Reversibilidad de la medida: No debe generar efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Claramente, estos requisitos legales reflejan un alto estándar de exigencia, ya que el dictado de una medida positiva supone una intromisión del poder judicial en la función administrativa del Estado. 10.2.4. El artículo 14 también establece que estos requisitos serán aplicables a cualquier otra medida cautelar de carácter innovativo que no esté expresamente regulada en la ley. Esto significa que cualquier medida cautelar que imponga una acción concreta al Estado deberá cumplir con los mismos criterios de admisibilidad.

XI- Tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos en la Ley XIII N° 27.

11.1. La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut establece un régimen especial de tutela cautelar cuando la continuidad de los servicios públicos o la ejecución de actividades de interés general se ven amenazadas o interrumpidas. En este sentido, el artículo 17 de la norma prevé la posibilidad de que el Estado Provincial, los municipios y sus entes descentralizados soliciten medidas cautelares urgentes para evitar perjuicios graves al interés público. Este es un caso, entonces, donde son los sujetos públicos mencionados quienes solicitan la medida.

La norma dispone que la tutela cautelar será procedente cuando se verifiquen actos, hechos u omisiones que generen una amenaza actual o inminente sobre la prestación de servicios públicos esenciales, o cuando se afecte la ejecución de actividades vinculadas al interés general. Asimismo, contempla la posibilidad de intervención judicial cuando se advierta una perturbación sobre la integridad o el destino de bienes afectados a tales funciones, evitando que situaciones de hecho comprometan la operatividad de la administración.

Con el fin de dotar a la administración pública de herramientas eficaces para garantizar la continuidad de los servicios esenciales, la ley admite que estas medidas cautelares puedan ser solicitadas en distintos momentos procesales: antes de la promoción de la demanda, en forma simultánea a su interposición o en cualquier



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

estado posterior del proceso. De este modo, se permite una actuación inmediata que evite la consolidación de situaciones de riesgo para la comunidad.

En cuanto a la naturaleza de las medidas cautelares que pueden ser requeridas en este marco, la norma no establece limitaciones taxativas, sino que habilita la adopción de cualquier providencia que resulte idónea para garantizar la continuidad del servicio público afectado o para evitar la alteración del destino de los bienes estatales. Así, el tribunal podrá disponer medidas de no innovar, ordenar conductas positivas a quienes sean responsables de la afectación del servicio o incluso suspender actos o conductas que comprometan su regularidad.

11.2. Sin perjuicio de lo expuesto, la ley introduce una limitación expresa al ámbito de aplicación de este régimen, excluyendo de su alcance los conflictos laborales; espacio donde es muy común que se planteen este tipo de tensiones. En estos casos, se dispone que cualquier controversia que involucre la interrupción de un servicio público motivada por una medida de fuerza de los trabajadores deberá resolverse conforme a la normativa laboral vigente y a los procedimientos administrativos específicos a cargo de la Secretaría de Trabajo o el organismo que en el futuro la reemplace en sus funciones.

11.3. En conclusión, el artículo 17 de la Ley XIII N° 27 configura un mecanismo excepcional que permite al Estado reaccionar de manera inmediata ante circunstancias que comprometan el interés público, asegurando la prestación de servicios esenciales y la integridad de los bienes afectados a tales fines. No obstante, el legislador ha delimitado su aplicación para evitar que este régimen pueda utilizarse como una vía indirecta para restringir derechos laborales, reafirmando así el principio de especialidad normativa en materia de conflictos de trabajo.

XII- La contracautela y su exención en la Ley XIII N° 27.

12.1. La contracautela es una garantía procesal que se exige al solicitante de una medida cautelar con el fin de resguardar a la parte afectada frente a eventuales perjuicios derivados de su dictado (art. 201, 202 y 203 del CPCC). En el caso de

medidas cautelares contra el Estado provincial, la Ley XIII N° 27 regula expresamente este instituto, estableciendo la obligatoriedad de su prestación, salvo en los casos en los que resulte eximida.

12.2. El artículo 10° de la Ley XIII N° 27 establece que las medidas cautelares dictadas contra el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados solo tendrán eficacia práctica una vez que el solicitante otorgue una caución real o personal. La finalidad de esta exigencia es doble. En primer lugar, persigue proteger al Estado de los daños que pudiera sufrir si la medida cautelar fuera revocada o resultara improcedente en la sentencia definitiva. Aquí es un verdadero desafío ponderar la cuantía de esa garantía, en tanto ello puede desprender consecuencias de muy diversa magnitud. Y en segundo, busca evitar abusos procesales, desalentando solicitudes de medidas cautelares infundadas o utilizadas con fines dilatorios.

12.3. La ley admite como contracautela la caución real o personal. La norma establece como regla general que el solicitante de una medida cautelar debe prestar una garantía patrimonial que asegure los costos y posibles perjuicios que la medida pudiera causar al Estado. Esto puede incluir dinero, bienes o garantías de terceros.

En el caso de la caución juratoria, se la admite excepcionalmente en los casos en que la medida cautelar tenga por objeto la tutela de los derechos mencionados en el artículo 2°, inciso 2°, es decir, la protección de la vida, de la salud o derecho alimentarios.

En estos supuestos, se entiende que la urgencia y la naturaleza del derecho en juego justifican la flexibilización de la exigencia de una caución patrimonial, permitiendo que el solicitante simplemente jure que responderá por los daños y perjuicios en caso de revocación de la medida.

12.4. El artículo 11° establece que no se exigirá contracautela en dos supuestos específicos. Primeramente, cuando quien obtuvo la medida cautelar es el propio Estado Provincial o Municipal o alguna de sus entidades descentralizadas. En este caso, la dispensa obedece a la presunción de solvencia del Estado y al hecho de que no corresponde exigirle una garantía cuando actúa en defensa del interés público.

En segundo lugar, cuando la parte actora actúe con beneficio de litigar sin gastos. Esta exención responde a un criterio de acceso a la justicia, ya que se reconoce que



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

exigir una contracautela patrimonial a personas en situación de vulnerabilidad económica podría impedirles obtener la protección cautelar necesaria.

12.5. El artículo 12° establece la posibilidad de que la parte afectada por una medida cautelar pueda solicitar la mejora de la caución otorgada. Para ello, debe (i) probar sumariamente que la caución fijada es insuficiente para cubrir los eventuales perjuicios derivados de la medida; y (ii) plantear la solicitud ante la Cámara de Apelaciones, que resolverá la cuestión previo traslado a la otra parte; lo que no deja de ser toda una novedad procesal.

Esta previsión refuerza la protección del Estado frente a medidas cautelares que puedan generarle perjuicios económicos significativos, permitiendo ajustar la garantía en función del impacto real que la medida pueda tener sobre la administración pública.

XIII- Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.

13.1. La Ley XIII N° 27 establece un régimen específico para la tramitación de medidas cautelares contra el Estado Provincial, los municipios y sus entes descentralizados. Sin embargo, no regula en forma integral todos los aspectos procesales vinculados a estas pretensiones, por lo que resulta necesario determinar qué normas procesales se aplican en los aspectos no contemplados por la ley. Ello sin perjuicio que, como se viene revisando, este régimen particular toma como base y complementa el régimen general de medidas cautelares que se encuentra contenido en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

13.2. En este sentido, el artículo 18 de la Ley XIII N° 27 dispone que, en lo no previsto expresamente en su articulado, serán de aplicación supletoria las disposiciones de aquel código de forma (Ley XIII N° 5). Esta remisión normativa asegura que, en aquellos aspectos procesales no regulados específicamente, los operadores jurídicos puedan recurrir a las reglas generales del proceso cautelar previstas en la norma de forma.

13.2. No obstante, esta aplicación supletoria se encuentra condicionada a la compatibilidad de las disposiciones del Código con los principios y objetivos de la Ley XIII N° 27. Esto significa que, en caso de contradicción entre ambas normativas, prevalecerán las disposiciones especiales de la ley de medidas cautelares contra el Estado, dada su naturaleza específica.

13.3. Asimismo, el legislador reconoce que la regulación procesal en materia contencioso-administrativa es una cuestión pendiente en la provincia, razón por la cual establece que la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial regirá hasta tanto se dicte el Código Contencioso Administrativo de la Provincia. De este modo, la norma deja abierta la posibilidad de que, en el futuro, una legislación procesal específica reemplace o complemente el actual marco normativo.

13.4. La norma también establece expresamente cuales son aquellos procesos que están excluidos de la aplicación de la Ley XIII N° 27. En efecto, si bien esta ley regula en forma amplia las medidas cautelares contra el Estado, no se aplica a todos los procesos en los que este es parte. En este sentido, el artículo 19 establece una exclusión expresa respecto de los procesos de amparo regulados en la Ley V N° 84.

El fundamento de esta exclusión radica en que el proceso de amparo tiene un trámite excepcional, breve y sumario, donde se pone en juego la discusión de —...derechos o garantías reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, un Tratado o una ley..., lo que lo distingue de otros procedimientos en los que pueden solicitarse medidas cautelares.

Dado que la Ley V N° 84 ya prevé reglas específicas en materia de tutela cautelar dentro del amparo, el legislador optó por mantener la autonomía de este régimen, evitando que las disposiciones más restrictivas de la Ley XIII N° 27 afecten su operatividad.

13.5. Sin embargo, la exclusión no es absoluta, ya que el artículo 19 establece que ciertos artículos de la Ley XIII N° 27 sí resultarán aplicables a los procesos de amparo. En particular, se establece la aplicación de los artículos 2°, 4° inciso 2, 5°, 7°, 8°, 9°, 13°, 14°, 15° y 20° de la norma. Es decir:

- (i) la regulación de medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes;
- (ii) el plazo especial de tres días para la presentación del informe previo en juicios de amparo;



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

- (iii) el plazo máximo de tres meses para la vigencia de las medidas cautelares en procesos de amparo;
- (iv) la posibilidad de modificación de las medidas cautelares;
- (v) las causales de caducidad de las medidas cautelares;
- (vi) la prohibición de afectar bienes o recursos estatales mediante medidas cautelares;
- (vii) la regulación de la suspensión de los efectos de actos estatales;
- (viii) la regulación de las medidas positivas;
- (ix) la regulación de la medida de no innovar; y
- (x) la regulación de la inhibitoria en cuestiones de competencia entre Cámaras de Apelaciones Civiles cuando el Estado es parte.

XIV- Medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27.

14.1. La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut dedica especial atención a la problemática de las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes, estableciendo restricciones y excepciones a su eficacia. Tan es así que su regulación se encuentra presente en el art. 2° de la ley.

14.2. La regulación de este supuesto responde a la necesidad de evitar que el otorgamiento de medidas cautelares por parte de jueces sin competencia sobre la causa genere incertidumbre jurídica, afecte la organización de la administración pública o se utilice como una estrategia para obtener resoluciones favorables en tribunales no habilitados para conocer del fondo del asunto (art. 198 del CPCC).

14.3. En primer lugar, se exige al juez o jueza que verifique su competencia. Así, el artículo 2° de la Ley XIII N° 27 impone la obligación de que, al momento de resolver sobre una medida cautelar, el tribunal determine su propia competencia, si no lo hubiera hecho previamente. Con ello, se busca evitar que medidas precautorias sean dictadas sin una revisión previa de la idoneidad del tribunal para intervenir en la causa.

El Superior Tribunal provincial ha señalado que, si bien las medidas cautelares podrán ser solicitadas previa, simultáneamente o con posterioridad a la interposición de la demanda, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Cautelares contra el Estado XIII N° 27, ésta debe armonizar con el resto del ordenamiento jurídico. Por eso, el juez o jueza debe expedirse sobre su propia competencia al momento de resolver la cautelar, si no lo hubiera hecho antes; y deberá abstenerse de decretarla cuando no fuere competente (128).

14.4. Esta limitación es coherente con el principio de legalidad y la seguridad jurídica, ya que la competencia judicial debe ser un requisito ineludible para el dictado de decisiones que impacten sobre la administración estatal. En general, la doctrina del Superior Tribunal de Justicia establece que la competencia material es de orden público, absoluta e improrrogable, constituyendo un presupuesto del proceso que debe ser examinado in limine litis y resuelto de oficio por el tribunal (129).

Tratándose de un supuesto de competencia improrrogable y de orden público, su falta determina la nulidad absoluta de la decisión adoptada, que puede y debe ser declarada de oficio (130).

14.5. Como regla general, las providencias cautelares dictadas por jueces incompetentes no tienen eficacia alguna. No obstante, la Ley XIII N° 27 introduce una excepción para los casos en los que la medida cautelar se dicte con el objetivo de proteger derechos esenciales. Específicamente, se establece que una medida cautelar dispuesta por un juez incompetente solo podrá tener validez cuando se encuentre en riesgo la vida de una persona, la salud del solicitante, o un derecho de naturaleza alimentaria.

Estas excepciones son de interpretación restrictiva y su procedencia debe ser acreditada adecuadamente por el solicitante (131). Además, en el caso de medidas cautelares que involucren cuestiones alimentarias, la ley impone un límite máximo de 30 JUS mensuales (unidad de medida utilizada en el ámbito judicial para determinar costos procesales), con la posibilidad de ampliarse en 10 JUS adicionales si un informe socioeconómico justifica la necesidad de un mayor resguardo.

Este esquema de excepciones muestra un claro criterio de protección reforzada para los derechos fundamentales, pero sin dejar de lado la necesidad de mantener la coherencia en la distribución de competencias judiciales.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

14.6. Para el caso de que se haya concedido una medida cautelar por un magistrado o magistrada incompetente dentro de los supuestos excepcionales antes mencionados, el expediente deberá ser remitido de inmediato a quien sea competente. Una vez que este último acepte la competencia, deberá revisar de oficio la medida otorgada y pronunciarse sobre su alcance, validez y vigencia (132).

En tal sentido ha dicho también la Corte Nacional que —Los jueces incompetentes en razón de la materia, valor o grado, deben abstenerse de revisar o modificar medidas precautorias cuando las causas no fueren de su conocimiento (133).

Al respecto, la doctrina explica que —todo cuestionamiento que se haga deberá plantearse ante el juez competente, que será quien lo resuelva, aun cuando la hubiera dictado un juez de otro fuero, puesto que esa es la doctrina que surge del artículo, cuando dispone la remisión inmediata del expediente a quien sea competente. De igual manera consideramos que deberá conocer en los recursos que se concedan contra la medida, una vez remitido el expediente, la Cámara del fuero donde el expediente en definitiva se radica, porque es el tribunal que tiene competencia en el caso. De otro modo se violentaría el fin de la norma (134).

14.7. Para evitar demoras innecesarias y garantizar seguridad jurídica, la norma impone un plazo máximo de cinco días para que el competente adopte una decisión sobre la medida cautelar previamente dispuesta. De este modo, se busca impedir que providencias otorgadas sin competencia adecuada queden firmes sin un control posterior.

14.8. El régimen establecido en la Ley XIII N° 27 busca evitar la elección estratégica de tribunales para obtener decisiones favorables sin considerar su competencia material o territorial. En algunos casos se habla de evitar el denominado *forum shopping*, aunque éste —como enseña Palacios— implica técnicamente seleccionar el Tribunal pero también el derecho aplicable (135).

Este instituto también procura dotar de mayor previsibilidad a la actuación estatal frente a decisiones que pueden afectar su funcionamiento, asegurando que las

medidas cautelares sean evaluadas por el juez o jueza que efectivamente deba conocer en la causa principal.

Al mismo tiempo, la ley mantiene la posibilidad de conceder protección cautelar urgente en casos de extrema necesidad, garantizando la tutela de derechos fundamentales sin afectar la organización jurisdiccional del sistema judicial.

En conclusión, la regulación de las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27 representa un mecanismo de control procesal que prioriza la correcta determinación de la competencia judicial, limita el otorgamiento de medidas por tribunales no habilitados y, al mismo tiempo, mantiene un criterio de flexibilidad en situaciones donde están en juego derechos esenciales.

XV- La vía inhibitoria en la Ley XIII N° 27 de la provincia del Chubut.

15.1. La Ley XIII N° 27 incorpora una regulación específica sobre la vía inhibitoria, estableciendo reglas especiales para su procedencia en casos en los que el Estado Provincial, los municipios o sus entes descentralizados sean parte en un proceso judicial. Esta regulación se encuentra en el artículo 20 de la norma y amplía los supuestos en los que puede utilizarse este mecanismo procesal.

15.2. Según los artículos 7 y 8 del CPCC, la inhibitoria es una acción procesal que permite a una parte solicitar que un tribunal se declare competente para conocer un determinado asunto y que, en consecuencia, otro tribunal que indebidamente asumió la competencia se abstenga de intervenir (136). Este instituto busca evitar conflictos de competencia y asegurar que el proceso se tramite ante el juez natural conforme a las reglas de competencia vigentes.

15.3. En este sentido, el artículo 20 de la Ley XIII N° 27 establece que la inhibitoria no solo podrá promoverse en los casos previstos en el artículo 8° del CPCC de la Provincia, sino que también resultará procedente en un supuesto específico vinculado con la participación del Estado en los procesos judiciales. En particular, se reconoce la posibilidad de promover la inhibitoria cuando existan conflictos de competencia entre las Cámaras de Apelaciones en lo Civil, en aquellas causas en las que el Estado Provincial, los municipios o sus entes descentralizados sean parte.

15.4. De este modo, la norma introduce una regla especial que otorga al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut la potestad de resolver los conflictos



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

de competencia que surjan entre distintas Cámaras de Apelaciones Civiles en los casos en los que el Estado sea parte en un litigio. Esta previsión refuerza la necesidad de contar con un criterio uniforme para la resolución de este tipo de controversias y evita que las diferencias de criterio entre tribunales inferiores puedan generar inseguridad jurídica o dilaciones indebidas en los procesos donde el Estado se encuentra involucrado.

XVI- Conclusiones.

El sistema de medidas cautelares contra el Estado provincial, tal como ha sido regulado en la Provincia del Chubut, refleja la compleja tensión entre dos intereses en pugna: por un lado, la necesidad de garantizar la continuidad y estabilidad de la gestión estatal, y por otro, el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos que litigan contra el Estado. Esta tensión es inherente al derecho administrativo y al control judicial de la actividad estatal, ya que mientras el Estado invoca el interés público como argumento central para justificar restricciones en materia cautelar, los particulares reclaman el acceso efectivo a la justicia y la posibilidad de frenar actos que consideran ilegales o arbitrarios.

Desde una perspectiva institucional, la regulación de las medidas cautelares contra el Estado responde a la preocupación de que este tipo de herramientas judiciales no se conviertan en un obstáculo para la gestión pública. La posibilidad de que una decisión judicial provisoria afecte la ejecución de políticas públicas, el manejo de recursos estatales o la implementación de programas de gobierno ha llevado a que legislaciones como la Ley XIII N° 27 en Chubut impongan requisitos más estrictos para su concesión, replicando las restricciones establecidas en la Ley 26.854 a nivel nacional.

Sin embargo, desde una óptica constitucional y convencional, este esquema restrictivo puede entrar en colisión con principios fundamentales como la igualdad procesal, la tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la justicia. La imposición de requisitos adicionales para las medidas cautelares contra el Estado coloca al

litigante particular en una posición desventajosa frente a la administración, restringiendo sus herramientas procesales para evitar un perjuicio irreparable.

El principio de igualdad ante la ley y en el proceso judicial se ve desafiado cuando se establecen normas procesales que favorecen de manera excesiva a una de las partes en un litigio. En este caso, el Estado goza de prerrogativas como la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, que exige un estándar probatorio más alto para obtener la suspensión de sus efectos; la prohibición de afectar recursos estatales mediante medidas cautelares reduce el impacto de las decisiones judiciales en su contra; el requisito de informe previo otorga al Estado la oportunidad de preparar su defensa antes de que el juez adopte una decisión provisoria; la limitación del objeto de la medida cautelar impide que se anticipe el resultado del litigio mediante la cautelar, aunque en ciertos casos ello sea la única vía efectiva de protección.

Estas restricciones, aunque justificadas desde la perspectiva del interés público, generan un desbalance estructural que afecta la posición procesal del justiciable y puede traducirse en una privación arbitraria de la tutela judicial efectiva.

Este principio exige que toda persona tenga la posibilidad de acudir a los tribunales y obtener una protección rápida y eficaz de sus derechos. La imposición de requisitos excesivos, plazos prolongados o restricciones absolutas a la posibilidad de dictar medidas cautelares puede hacer que, en la práctica, la justicia llegue tarde y el derecho en cuestión quede irremediadamente afectado. Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las garantías judiciales deben ser idóneas y efectivas, lo que implica que los jueces deben contar con herramientas suficientes para intervenir oportunamente y evitar la consumación de daños irreparables.

El principio de razonabilidad también es clave en este debate. No toda afectación al interés público justifica una restricción absoluta a los derechos individuales. La ponderación judicial debe evaluar caso por caso si la protección del interés estatal justifica la limitación de la tutela cautelar o si existen medidas menos gravosas que permitan compatibilizar ambos intereses.

Así las cosas, frente a esta tensión entre la protección de la gestión estatal y la tutela de los derechos individuales, el poder judicial se erige como el guardián del equilibrio constitucional. Si bien la Legislatura provincial ha dictado una norma que



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

impone severas restricciones a las medidas cautelares contra el Estado, los jueces no pueden limitarse a aplicar la ley de manera automática, sino que tienen el deber de interpretarla de conformidad con los principios constitucionales y convencionales.

En este sentido, los jueces deben evaluar si una restricción impuesta por la ley provincial se ajusta a los estándares de razonabilidad y proporcionalidad, evitando que su aplicación resulte en una privación arbitraria de justicia. La jurisprudencia ha reconocido que el control judicial de la actividad estatal no puede quedar vacío de contenido por el solo hecho de que la administración invoque el interés público. El análisis judicial debe considerar si el derecho en juego amerita una protección urgente y efectiva; si la medida cautelar solicitada es necesaria y adecuada para evitar un daño irreparable; y si existen alternativas menos gravosas para el Estado que permitan garantizar la tutela efectiva del derecho sin comprometer gravemente la función administrativa.

La función de los jueces en este contexto no es simplemente aplicar la norma restrictiva, sino ponderar los principios en conflicto y decidir con base en criterios de justicia, equidad y tutela efectiva.

Como reflexión final, el debate sobre las medidas cautelares contra el Estado provincial no es solo una discusión procesal, sino una cuestión de equilibrio institucional. La regulación restrictiva de estas medidas no puede convertirse en un instrumento que vacíe de contenido la función judicial ni en una herramienta que blinde al Estado frente al control jurisdiccional.

En este escenario, el poder judicial cumple un rol fundamental como garante del Estado de Derecho. Más allá de las limitaciones impuestas por la normativa provincial, los jueces deben asegurar que sus decisiones sean razonables, proporcionales y fundadas en una interpretación constitucionalmente adecuada de la ley. No son meros aplicadores de normas, sino intérpretes del orden jurídico en su conjunto, encargados de armonizar la protección del interés estatal con el respeto de los derechos individuales.

Si bien es legítimo que el Estado busque preservar la estabilidad de su gestión, no puede hacerlo a costa de la tutela judicial efectiva ni de la igualdad procesal. Los jueces, como llave de bóveda del sistema constitucional y convencional, tienen el deber de garantizar que las restricciones impuestas a las medidas cautelares no se conviertan en un obstáculo insalvable para la protección de los derechos fundamentales.

En definitiva, la justicia y la equidad en la resolución de estos conflictos no dependen exclusivamente de la legislación vigente, sino del ejercicio prudente y fundado de la función judicial. A pesar de las restricciones normativas, los jueces y juezas siguen siendo los guardianes del sistema, llamados a interpretar y aplicar la ley conforme a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, asegurando que ninguna norma, por restrictiva que sea, termine desnaturalizando el acceso a la justicia y la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

CITAS:

1. PALACIO, L. E., —Manual de derecho procesal civil, 7° Ed. Abeledo Perrot, 1988; FASSI, S. C., y YANEZ, C. D. (1989). Código Procesal Civil y Comercial, T. II. Astrea.
2. PEYRANO, Jorge W., obra colectiva dirigida por él, titulada: —Medidas autosatisfactivas, Ed. Rubinzal - Culzoni, Sta. Fe, 1999; VÁZQUEZ FERREYRA - PEYRANO, Marcos, —Medidas Cautelares y Procesos Urgentes, Digesto Práctico, La Ley, 1ª ed., Prólogo.
3. CAT, Sala B, SIL N° 04/2017; PODETTI, J. Ramiro, —Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Tratado de las medidas cautelares, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 33. Así también Palacio ha dicho que el proceso cautelar "es aquel que tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través de otro proceso, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia definitiva" (PALACIO, Lino E., "Manual de derecho procesal civil", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, 17ª edición, ps. 771-772).
4. CAT, Sala A, SIP N° 27/2006; CAE, SIC N° 28/2003; SIC N° 53/2021.
5. SANMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas cautelares en los casos en los que es parte el estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", en AA.VV., Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Astrea, Ed. RAP, Tomo II, p. 303 y 304.
6. CSJN, Fallos, 327:5111; 310:1928; 314:1202, entre otros.
7. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55
8. SIMÓN PADRÓS, Ramiro, La tutela cautelar en la jurisdicción contenciosa administrativa, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 292.
9. ESCOLA Héctor J., El interés público, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 240/241.

10. COMADIRA, Julio R., *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 257/258.

11. HERNÁNDEZ CORCHETE, Juan A., "Medidas cautelares en lo contencioso administrativo y Constitución Española. Una propuesta para un debate aún abierto", REDA, vol. 13, Buenos Aires, Depalma, 2001, p. 164.

12. COMADIRA, Julio Pablo —La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo en la nueva ley de medidas cautelares en las que el estado es partel, en Universidad Austral (2016). *Control Público y Acceso a la Justicia – Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*. Ed. Astrea;

13. COMADIRA, Julio Pablo, *Ley de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado, Comentada y anotada, con prólogo de Laura M. Monti, Cátedra Jurídica*, Buenos Aires, 2021. 14 COMADIRA, Julio Rodolfo, "Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios", p. 444; DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

14. GONZALEZ PEREZ, J., *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*, Editorial Temis, Bogotá, 1985; PADROS, R. S., *La Tutela Cautelar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 125.

15. STJCh, SI N° 63/SCA/2005, SI N° 101/SRO/2013 y SI N° 25/SCA/2014; CAT, Sala B, SICA N° 57/2013 y SICA N° 90/2014.

16. PRAVATO, Luis Emilio, —Breves reflexiones sobre el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional (ley 26.854)l, ADLA2023-3, 24, Cita: TR LALEY AR/DOC/271/2023.

17. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854l; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, —La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es partel; GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, —Las medidas cautelares ante la ley 26.854; MIDÓN, Marcelo S., —Medidas cautelares requeridas contra el Estado Nacional. Botiquín de inocuos placebosl; OTEIZA,



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

Eduardo, —El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854; POZO GOWLAND, Héctor M. y ZUBIAURRE, Ramón, —La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley 26.854; ROJAS, Jorge A., El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado, todos publicados en Suplemento Especial La Ley, mayo de 2013; ROSSI, Felicitas y PEJLATOWICZ, Pablo, —Medidas cautelares y tutela judicial efectiva. Objeciones constitucionales al régimen de medidas cautelares contra el Estado, en AA. VV., Tratado de los Derechos Constitucionales, Rivera, Elias, Grosman y Legarre (dir.), T. III, Abeledo Perrot, p. 1373; entre otros.

18. En la Provincia de Buenos Aires, la Ley 12.008 (Código Contencioso Administrativo bonaerense), en su artículo 22 bis, establece restricciones similares a la Ley 26.854, requiriendo la ponderación del interés público antes de otorgar medidas cautelares contra el Estado. La Provincia de Córdoba sancionó la Ley 10.618 (Código de Procedimiento Administrativo de Córdoba), reformada en 2019, donde establece exigencias adicionales para las medidas cautelares contra el Estado, alineadas con el modelo de la normativa nacional.

PEYRANO, Jorge W. y BACCARAT, Edgard J., en *Medida Innovativa*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2003, p. 271, analizan cómo las provincias han seguido la tendencia nacional de establecer mayores restricciones a la cautelaridad frente al Estado.

HUTCHINSON, Tomás, en *Procedimientos Administrativos y Control Judicial del Estado*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2015, p. 417, señala que diversas provincias han adoptado esquemas similares al federal, aunque con adaptaciones locales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo "Dromi, José R. c. Estado Nacional" (Fallos 335:2335), destaca cómo diversas jurisdicciones provinciales han implementado regulaciones cautelares en línea con el esquema de la Ley 26.854.

Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, fallo "Municipalidad de La Plata c. Provincia de Buenos Aires" (SCBA LP, C 120.568/2019), donde se analiza la

aplicación del artículo 22 bis del Código Contencioso Administrativo bonaerense en materia cautelar.

19. En España la regulación de las medidas cautelares contra la administración pública se encuentra prevista en la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, particularmente en su artículo 130, donde se establece que el juez debe ponderar la posible perturbación grave de los intereses generales antes de conceder la medida. Esta posición ha sido analizada por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 2011, p. 673.

En Francia, el examen riguroso de las medidas cautelares en el ámbito del derecho administrativo se basa en la Ley N° 2000-597 de 30 de junio de 2000, que introdujo el procedimiento de référé-suspension, donde se exige al juez administrativo que valore el impacto de la medida sobre la continuidad de los servicios públicos. Esta regulación ha sido desarrollada por RIVERO, Jean y WALINE, Jean, en *Droit administratif*, Ed. Dalloz, París, 2008, p. 550.

En Chile, la reforma procesal administrativa introducida por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (2008), ha sido analizada por CORDERO VEGA, Luis, en *Derecho Administrativo General*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 2013, p. 321, donde se destaca la introducción de criterios restrictivos para la procedencia de medidas cautelares contra el Estado.

En Colombia, la regulación de las medidas cautelares se encuentra contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), cuyos artículos 229 y 230 establecen criterios de ponderación del interés público para conceder medidas cautelares. Este marco ha sido analizado por VALENCIA ZEA, Enrique, en *Derecho Procesal Administrativo Colombiano*, Ed. Temis, Bogotá, 2015, p. 445.

20. RAMOS, Santiago J., —Medidas cautelares contra el Estado, RDLSS 2017-16, 1619 Cita: TR LALEY AR/DOC/3868/2017; CSJN, Fallos 332:1422, 326:3456, 329:4822, 325:2842, 329:4822, 330:5226, 322:2275, 313:1420.

21. Caso Acosta Calderón vs. Ecuador (2005); Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (2006); Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador (2011).



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

22. SEDLACEK, Federico D., "Análisis de la ley 26.584: la necesidad de una catarsis procesal", 18/06/2013, MJ-DOC-6324-AR; DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

23. CSJN, Fallos 321:1252 y 262:267.

24. STJCh, SI N° 25/SCA/2005; Cám.Ap.Cont.Adm. de la Pcia. de Bs.As., "Ecodyma Empresa Constructora SA c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/medida cautelar anticipada", Agosto/2004.

25. Carlos A. VALLEFÍN en —Temas de Derecho Administrativo en honor al Prof. Dr. Agustín A. Gordillo, p. 517)

26. CSJN, Fallos 329:5913.

27. CSJN, fallos 172:21: —... nuestra Constitución (...) no ha reconocido derechos absolutos de propiedad, ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67 de la Constitución) lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general; cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo.

28. ELIAS José Sebastián —Leyes de emergencia económica y control judicial de constitucionalidad: Radiografía de una relación difícil, p. 119.

29. STJCh, SD N° 22/SRO/2017; CAT, Sala B, SIF N° 38/2017; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: —Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 10ª edición, 2001, Tomo I, p. 440.

30. CAT, Sala B, SIC N° 28/2022; Héctor Belisario VILLEGAS, —Curso de Finanzas derecho financiero y tributario Ed. Astrea, año 2002, p. 257

31. MORELLO-SOSA-BERIZONCE, en —Códigos procesales...], Ed. Abeledo Perrot, 2ª ed., año 2010, T. I, p. 37 y sgtes., n° 9; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en —Curso de derecho administrativo], Ed. Civitas, año 2006, 13ª edición, Cap. VIII, p. 436 y sigtes.

32. CACR, Sala B, SDC N° 02/2017; CAT, Sala B, SDC N° 17/2013; MORELLO, A.M. "El proceso justo", año 2005, segunda edición.

33. Atala Riffo y Niñas vs. Chilel (2012); —González y otras (—Campo Algodoneroll) vs. Méxicoll (2009); —Furlan y familiares vs. Argentinall (2012); —Lagos del Campo vs. Perúll (2017).

34. STJCh, SD N° 26/SP/2006.

35. MORELLO -SOSA-BERIZONCE, CPCC de la Nación y la Prov. de Bs. As., com. y anotados, comentario al art. 204 y sus citas de jurisprudencia y doctrina: COLOMBO, T° I, pg.340; FALCÓN T° II, pg. 254.

36. CNFed. Sala I, Cont. Adm., 20-11-73, LL 154-630, 31.265-S.

37. CIANCIARDO, Juan, —Medios y fines en el control constitucional de razonabilidad: el subprincipio de adecuaciónll, 2003, En Prensa En Las Actas De Las Jornadas De Derecho Administrativo 2002 - Universidad Austral, SAII: DACF030017; GELLI, María Angélica, —Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordadall, La Ley, 3ra. ed. act., 2006, p. 829; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, —Tratado de Derecho Constitucionall, Editorial Depalma, 1985, T. III, p. 36 y 37; BIDART CAMPOS, Germán J., —Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentinoll, EDIAR, 1994, T. I, p. 363/364; HERRENDORF, Daniel E., ob.cit., p. 186; GELLI, María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., ob.cit, p. 46; BIDART CAMPOS, Germán J. Teoría general de los derechos humanos. Astrea, Buenos Aires, 1991; BIDART CAMPOS, Germán J. ¿Hay un 'orden jerárquico' en los derechos personales? E.D. 116-800 (1986); CIANCIARDO, Juan. El principio de razonabilidad: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. Àbaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2004.

38. CAPM, SIC N° 106/2018, con cita a Cam 2 Sala II La Plata B-75.981 RI 380/93; CAT, SIC N° 06/2021, con cita a Jorge L. KIELMANOVICH – Código Procesal Civil y Comercial de la Nación – Comentado y Anotado – T° I, pag. 416.

39. CSJN, —Neuquén, provincia de c/ Estado Nacional (Ministerio del Interior) s/acción de amparo (aportes del tesoro nacional. N. 308. XLI. ORI; 26/09/2006, Fallos: 329:4161.

40. CAT, Sala A, SIC N° 16/2023; SIC N° 42/2019.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

41. CAT, Sala B, SIC N° 74/2013, con cita a ROLAND ARAZI, "Medidas cautelares", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1.999, p. 7; CAT Sala B SIC 068/11, 024/10; STJCh, SI N° 85/1992; SI N° 47/SCA/2009.

42. STJCh, SI N° 25/SRO/2014, con cita a CN Cont. Adm. Fed., Sala I, 13/7/00, "Asociación Civil Cruzada Cívica para la DCUSP (Inc. Med) c/ E.N; STJCh, SI 72 y 75/SCA/03; SI N° 57/SACEC/2022; SI N° 241/SACEC/2021, con cita a CS Fallos: 306:2.060, 306:2.060, 323:337; 349; SI N° 05/SCA/10, 20, 35, 41, 42, 46 y 72/SCA/11.

43. STJCh, SI N° 216/2020, con cita a SI N° 36/SCA/2010, 46/SCA/2011, 10/SCA/05, entre otras.

44. STJCh, SI N° 04/SRO/2009; SI N° 47/SCA/1999; CAT, Sala B, SIC N° 22/2020.

45. CAT, Sala B, SIF N° 32/2014, con cita a Abraham Luis VARGAS, —Presupuestos de procedencia de la medida cautelar innovativa, publicado en Jorge W. PEYRANO – Edgard J. BACCARAT, —Medida Innovativa, Ed. Rubinzal Culzoni, 2003, p. 271, ap. 43); CAT, Sala A, SIC N° 43/2024. —Está en el ADN de la tutela cautelar la íntima relación funcional que existe entre tres requisitos de naturaleza diversa: la verosimilitud del derecho –requisito de fundabilidad de la pretensión cautelar-, el peligro en la demora –requisito de admisibilidad intrínseco de la pretensión cautelar- y la contracautela –requisito de ejecutoriedad de la resolución cautelar-. Esos tres diversos requisitos se hallan íntimamente vinculados entre sí a través de un sistema de vasos comunicantes. La demostración y medida de cualquiera de esos requisitos debe apreciarse teniendo a la vista la patencia y la magnitud de los restantes; así, si fuera muy importante la patencia y la magnitud de uno de ellos, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto a los otros dos. Por ejemplo: a) si la verosimilitud del derecho fuera muy grande, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto al peligro en la demora y la contracautela; b) si el peligro en la demora fuera muy grande, podría ser menos exigente el requerimiento en cuanto a la verosimilitud del derecho y la contracautela; c) si la contracautela fuera muy importante, podría

bajarse el nivel de exigencia respecto de la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora (CAT, Sala A, SIAU N° 33/2023).

46. CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Incidente N° 2: Confederación Argentina de la Mediana Empresa", 02/03/2017, expte. 46.699/16, del voto de la Dra. Caputi, citado por PEZZA, Mariela, AR/DOC/939/2019; CS, 11/12/2018, Fallos 341:1854; RAMOS, Santiago J., "Medidas cautelares contra el Estado: Aspecto sustanciales de la reforma", <http://www.sajj.gob.ar>.

47. CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Denegri", 26/03/1997; CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Alessandro, Juan Carlos", 11/05/1993.

48. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125.

49. GOZAÍNI, Osvaldo A., —Las medidas cautelares ante la ley 26.854, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 73; MIDÓN, Marcelo Sebastián, —Medidas cautelares requeridas contra el Estado nacional. Botiquín de inocuos placebos, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 91.

50. JNFedContAdm. Nro. 6, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c. EN PEN s/ proceso de conocimiento, 05/06/2013, La Ley Online, AR/JUR/21417/2013.

51. VILLARRUEL, María Susana, "Algunas reflexiones en torno de las denominadas medidas cautelares positivas", ED 178-788, 20 de agosto de 1998.

52. STJCh, SI N° 72/SCA/2011; SI N° 45/SCA/2013, con cita a CSJN, Fallos: 330: 4076. CPCC Nación arts. 230, inc. 2°, CSJN, Fallos: 335:144; SI N° 109/SCA/2019, con cita a Fallos 327:2490, considerando 4°; SI N° 90/SCA/2022;

53. CAT, Sala A, SIC N° 05/2018, con cita a CSJN, causa —Camacho Acosta, 7-8-97, Fallos, 320:1633, LL 1997-E- 653; conf. C. Apelaciones C. Rivadavia, Sala A, S.I.L. N° 174/2015; CAT, Sala B, SIC N° 75/2022, con cita a STJCh, SI N° 72/SCA/2011; CACR, Sala A, SIL N° 205/2017.

54. A marzo del año 2024, el valor del JUS en la provincia del Chubut es de \$47.688,92, según Resolución Administrativa General N° 11976/24 del Superior Tribunal de Justicia de Chubut, por lo que el tope es de \$1.430.667,60, con la



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

posibilidad de ampliarlo en \$476.889,20. A priori, estas sumas parecerían ser menores en el contexto que pretenden resolver situaciones jurídicas complejas.

55. MIDÓN, Marcelo Sebastián, —Medidas cautelares requeridas contra el Estado nacional. Botiquín de inocuos placebos, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 94.

56. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55

57. Juzg. Fed. de San Nicolás N° 1, —De Felipe Ricardo c/ Estado Nacional s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad; Juzg. CCyCF de La Plata N° 4, Expte N° 102.018/2013, —Gascón, Alfredo Julio María c/ poder ejecutivo Nacional s/acción de inconstitucionalidad, Sentencia del 05/06/2013.

58. CSJN, Fallos 325:366, —Banco de Galicia y Buenos Aires s/solicita intervención urgente en: 'Smith, Carlos Antonio c. poder ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo' (2002).

59. BASTERRA, Marcela I., —El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.); SPOTA, Alberto A. (prol.). Estudios de derecho público. 1a. ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Asociación de Docentes, 2013. pp. 533.

60. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 186.

61. ABERASTURY, Pedro, "Medidas cautelares contra el Estado. Ley 26.854 comentada y anotada", Rubinzal - Culzoni, p. 129.

62. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; BUTELER,

Alfonso, "Ley de medidas cautelares en las que el Estado es parte", LA LEY, 2014-D, 813.

63. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previol, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas Cautelares en los casos en los que es parte el Estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", p. 334. 65.

64. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

65. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado, LL Sup. Esp.; Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125; BALBÍN, Carlos, "Manual de Derecho Administrativo", La Ley, Buenos Aires, 2015, 3ª ed. actualizada, p. 549.

66. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

67. CNCAF, Sala III, 27/10/2015, "Fretes, Leonela Daiana c. EN - M. Seguridad—GN— s/Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seg.", íd., 21/5/2015, Incidente N.º 1 en Autos "Central Puerto SA c. EN - AFIP- DGI s/Proceso de Conocimiento"; íd., 13/08/2015, Incidente N.º 2 en autos "CNCA SA c/ EN - M. Economía-SCI-AFIP y otro s/medida cautelar (autónoma)"; íd., Sala V, 9/04/2015, Incidente N.º 1 en autos "Navas, Marta Laura c. UBA -Resol. 694/2009 (944/08)- Resol. 263/2009 s/Empleo Público", entre otros.

68. CNFed. Contenciosoadministrativo, sala I, "Derudder Hermanos SRL y otros c/EN-AGIP-DGR y otro s/proceso de conocimiento", 17/12/2015; sala III, in re, "CNCA S.A. c/E.N.", 13/08/2015; sala IV, in re, "Asociación Cinematográfica de Exhibidores Independientes c/I.N.C.A.A.", 19/05/2015; sala V, en autos: "Navas, Marta Laura c/U.B.A.", 4/04/2015; sala II, "Inc. apelación de Universidad Nacional de General San Martín en autos: "Universidad Nacional de General San Martín c/EN - A.A.B.E.- s/amparo ley 16.986", 24/04/2017; sala IV, "Transatlántica SA y otros c/ Banco Central de la República Argentina s/ Entidades Financieras", 15/12/2015.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

69. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55.

70. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024

71. COMADIRA, Juan Pablo, "Estudios de Derecho Administrativo". Derecho administrativo y principio de juridicidad. Acto administrativo. Contrato administrativo. Organización administrativa. Responsabilidad del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2019, 1ª ed., p. 139.

72. El informe previo es incluido en distintos códigos contencioso-administrativos provinciales, como Córdoba (art. 19), Chaco (art. 28), Entre Ríos (art. 21), Formosa (art. 21), Jujuy (art. 30), Mendoza (art. 22), Neuquén (art. 21), Santa Cruz (art. 25), Santa Fe (art. 15 de la ley 11.330), Santiago del Estero (art. 29) y Tierra del Fuego (art. 18) (DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024).

73. SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas cautelares en los casos en los que es parte el estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", en AA.VV., Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Astrea, Ed. RAP, Tomo II, p. 304; CSJN, Fallos 330:5032.

74. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previopl, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; CSJN, Fallos 330:5032; 324:3184; TOIA, Bruno G., "Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo", La Ley 18/08/2022, 1 - LA LEY, 2022-D, 589.

75. CNCFed, Contencioso Administrativo, Sala V, Causa 16584/2013, "Procesadora de Boratos Argentinos SA (TF 28429-A) c/ DGA", 17/10/2013;"Hellmann Worldwide Logistics SA c/ EN-M Economía s/Código Aduanero - Ley 22415 - art 70", 19/12/2013 y Causa 40183/2013 "Cargo Agent SRL c/ DGA s/Código Aduanero - Ley 22415 - art 70", 10/12/2013; entre otros); sala III, "Banco Central de la República Argentina s/inc. apelación en autos "CNCA SA cEN-M Economía-SCI-AFIP y otro s/ medida cautelar (autónoma)", 13/08/2015; sala V, "Michigan Avenue SA c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo", 01/09/2016; sala V, "Cruz, Eusebio Héctor c/ EN s/proceso de conocimiento", 12/05/2016.

76. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., "Las medidas cautelares contra la administración pública", Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2002, p. 27.

77. SPISSO, Rodolfo R. TR LALEY AR/DOC/2358/2018.

78. CNFedCivCom., sala III, American Airlines Inc. c. administración Nacional de Aviación Civil s/ nulidad de acto administrativo, 06/06/2014, La Ley Online, AR/JUR/23548/2014; JNFedContAdm. Nro. 6, Javkin Pablo c. EN —PEN - Ley 26855 s/ proceso de conocimiento, 07/06/2013, La Ley Online, AR/JUR/21410/2013; CNFed. ContAdm, sala III, "Cabrera, Oscar Ramon y Otro c/ EN - ANMAT y Otro s/ amparo ley 16.986", 23/02/2017.

79. CSJN, Fallos 330:5032; CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Cruz, Eusebio Héctor c. EN s/ proceso de conocimiento", causa N° 50.199/2015, 12/05/2016 (Voto de los Dres. Alemany y Treacy).

80. CFed. Contencioso Administrativo, Sala V, "RTO Buenos Aires SA c. CNRT s/Servicio Público de Autotransporte —Ley 21.844— art. 8, Expte. n° 63.805/2019", Resolución de diciembre de 2019.

81. CASSAGNE, Ezequiel, "El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854", La Ley, Supl. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853, 23/05/2013; SPISSO, Rodolfo R. TR LALEY AR/DOC/2358/2018.

82. En el mismo sentido se pronunció la Corte en Fallos 297:452, aconsejando la aplicación de un plazo razonable de vigencia de la medida cautelar. Ídem Fallos 333:1885 y 333:1885.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

83. Sala IV, 27/03/2014, —DHL Express (Argentina) S.A. c/ EN – M° Economía – resol 205/13 (expte 12223-5/06)¶, Causa 23116/2013; Sala V, —Grupo Clarín S.A. c/CNV -Resol. 17.131/13 (Expte. 737/13), Causa 29.563/2013; 16/10/14,—Consumidores Libres Coop Ltda de Serv De Acc c/ EN – M Economía y FP s/ proceso de conocimiento¶, Causa 34.613/13; y por la Sala II, —Inc. de medida cautelar de Lan Argentina S.A. - Moritan ORSNA- Van Lacke en autos Lan Argentina SA – Moritan c/ ORSNA – Van Lacke s/ medida cautelar (autónoma)¶, Expte. 36.337/2013/2.

84. ARAZI, Rolando, —El Estado y las medidas cautelares (ley 26854)—, en JA 11, 2013-II, p. 3 y ss.; MAURINO, Alberto L., —Las medidas cautelares contra la administración pública. Ley 26.854—, en JA 11, 2013-II, pp. 51/52; ROJAS, Jorge A. y Moreno, Romina S., —La democratización de la justicia y la potestad cautelar—, en ED, n° 13.298, año LI, ED 253, p. 4.

85. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado¶, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125.

86. GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, —La inconstitucionalidad e inconveniencia del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (ley 26.854)¶, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 72; BASTERRA, Marcela I., —El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854¶, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.); SPOTA, Alberto A. (prol.). Estudios de derecho público. 1a. ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Asociación de Docentes, 2013. pp. 533.

87. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854¶, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 188.

88. CAT, Sala A, SIL N° 11/2019, con cita a Falcón, Enrique M., —Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y leyes complementarias. Comentado, Anotado y Concordado¶, Tomo 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 534;

CACR, Sala A, SDC N° 274/2014; CAE, SIC N° 26/2002; CACR, Sala A, SIC N° 113/2016, con cita a FENOCHIETTO-ARAZI, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado, anotado y concordado, ed.1993, t.I, p. 762.

89. CACR, Sala B, SIC N° 80/1998.

90. BIGLIERI, Alberto, "Las medidas cautelares contra el Estado. Primeras observaciones desde la práctica abogadil"; CASSAGNE, Ezequiel, en "El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854"; DJIVARIS, Jorge, "El proceso cautelar y la tutela judicial efectiva como bases fundamentales del estado de derecho"; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "La inconstitucionalidad e inconveniencia del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley 26.854)"; GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, "Las medidas cautelares ante la ley 26.854"; MIDÓN, Marcelo S., "Medidas cautelares requeridas contra el Estado Nacional. Botiquín de inocuos placebos"; OTEIZA, Eduardo, "El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854"; POZO GOWLAND, Héctor M. y ZUBIAURRE, Ramón, "La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley 26.854"; SACRISTÁN, Estela B., "El concepto de interés público en la ley 26.854"; VERBIC, Francisco, en "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado Nacional y su potencial incidencia en el campo de los procesos colectivos", todos ellos en Medidas cautelares y el Estado como parte. Ley 26.854. Suplemento Especial La Ley (mayo de 2013). También puede consultarse BASTERRA, Marcela I., "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la ley 26.854" en Estudios de Derecho Público, REGUEIRA, Enrique Alonso (Dir.), Asociación de Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Social, Universidad de Buenos Aires; ESPINOZA MOLLA, Martín R., "Dos aspectos estructurales del nuevo régimen cautelar de la ley 26.854: la amplitud de las potestades procesales del Estado y la incidencia del interés público como presupuesto de fundabilidad negativo", en El Derecho, 16 de agosto de 2013, y "Comentarios a la nueva ley 26.854 reguladora de las medidas cautelares en procesos judiciales en los que sean parte el Estado nacional o sus entes descentralizados" en Revista de Derecho Administrativo, N° 89, Sept. 2013, Abeledo — Perrot. CABRAL, Pablo O. "La nueva Ley de Cautelares contra el Estado Nacional como una política de tutela procesal diferenciada. Un análisis de la ley 26.854 frente a los principios y



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

estándares internacionales de protección de los derechos humanos" en *Jurisprudencia Argentina* 2013-II y CUESTA, Rodrigo, "La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales" en *Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica*. Disponible en línea, entre muchos otros.

91. GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "La inconstitucionalidad e inconveniencia del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley 26.854)".

92. SAGÜES, Néstor Pedro, "El concepto de 'vida digna' en la ley 26.854 sobre medidas cautelares", *RDA*, 2013-89; SAGÜES, Néstor Pedro, "Nuevas fronteras del control de convencionalidad" en "Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos", tomo V, vol. 2, Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015.

93. Véase "El activismo judicial y las medidas cautelares contra el Estado en clave convencional", *Revista de la Escuela Cuerpo de Abogados del Estado*, diciembre de 2017, disponible en línea; LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, *SJA* 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

94. Ver Informe del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (www.derechoshumanos.unlp.edu.ar).

95. BERIZONCE, Roberto V, "Regulación procesal de las tutelas diferenciadas de la Constitución" en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*. Número 48. 2018.

96. VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, *Ad Hoc*, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, *SJA* 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

97. Carlos Vallefín interpreta las expresiones de la ley con el auxilio del debate en el plenario de comisiones de Justicia, Asuntos Penales y Legislación General del Senado de la Nación del 11 de abril de 2013, en especial, las observaciones formuladas por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en torno al precepto (VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, Ad Hoc, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021).

98. CFed. Tucumán, "Sosa, Graciela Inés c. AFIP-DGI y otros s/ Mobbing laboral". Expte. 8932/2011/20, 9 de noviembre de 2013; CNCiv. y Com. Fed., "Hunter Myrna Aileen c. Instituto Nac. de Serv. Soc. para Jubilados y Pensionados s/ Incidente de apelación de medida cautelar", Sala II, Expte. 6088/2013, 4 de febrero de 2014; JFed. San Martín N° 2, "Incidente N° 21 — Marisi Leandro", Expte. 113686/2018, Resolución del 26 de agosto de 2019; CFed. Seguridad Social, "Romero, María Liliana del Valle c. Anses s/ Incidentes", Sala I, Expte. 46868/2013. Resolución del 5 de noviembre de 2013; CNTrab., "Dubini, Graciela Haydee c. Universidad de Buenos Aires s/ Medida Cautelar", Sala VII, Expte. 19.360/2014. Resolución del 18 de julio de 2014; CFed. Rosario, "Maldonado, Haydee", Sala B, Expte. 53000043/2013/1. Resolución del 20 de febrero de 2014 y esa misma Sala en "Lassaga, Josefina Lilian", Expte. 53000042/2013/1. Resolución del 6 de marzo de 2014 y CFed. Rosario, "Spadaro, Yolanda c. Estado Nacional — Gendarmería Nacional Argentina s/ Varios", Sala A, Expte. 71022510/2011/1. Resolución del 11 de diciembre de 2013; CFed. Mar del Plata, "Coscarelli Cecilia M. c. Estado Nacional s/ Juicio de conocimiento". Expte. 15174. Resolución del 4 de septiembre de 2013 y CFed. Córdoba, Sala B, "C. E. E. c. Ministerio de Desarrollo Social s/ amparo", Expte. 16299/2016. Resuelto el 9 de noviembre de 2016, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

99. VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, Ad Hoc, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

100. CUESTA, Rodrigo, "La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales", disponible en línea en www.saij.gob.ar, 2014.

101. Observación General N° 9, párr. 10; GROS ESPIELL, H, (1986) Estudios sobre Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1986; SALVIOLI, F., —Transparencia y Políticas Públicas: Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos, en Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho. Studia in honores Nelson Mandela, Joaquín González Ibáñez (dir), Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, Colombia, 2009; PINTO, M, —El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, en —La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

102. BUTELER, Alfonso, "Régimen federal de medidas cautelares", RDA, 2015-101.

103. ABERASTURY, Pedro, "Medidas cautelares contra el Estado. Ley 26.854 comentada y anotada". Rubinzal Culzoni. 2020, p. 97.

104. ESPINOZA MOLLA, Martín Renato, "Aspectos estructurales de las medidas cautelares frente al Estado", Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho UNICEN, Vol. 26, 2014, ISSN 1850-0722, disponible en línea.

105. ROJAS, Jorge A, "El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado"; citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

106. Fiscalía en lo Civ. Com. y Cont. Adm. Fed. N° 8, "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires", Expte. 34.717/2015. Dictamen del 20 de octubre de

2015. Disponible desde el sitio oficial de comunicación del Ministerio Público Fiscal, www.fiscales.gob.ar, publicado el 23 de octubre de ese año.

107. STJCh, SI N° 24/SCA/2017.

108. COMADIRA, Juan Pablo, "Estudios de Derecho Administrativo". Derecho administrativo y principio de juridicidad. Acto administrativo. Contrato administrativo. Organización administrativa. Responsabilidad del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2019, 1ª ed., p. 139; —Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Astrea, RAP, Buenos Aires, 2016, p. 245.

109. Fallos 323:3277 y 3326; 326:2741 y 4888; 327:4301, entre otros; CSJ 114/2014 (50-H)/CS1 "Harriet y Donnelly SA c. Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 24/02/2015; CSJ 38/2014 (50-D)/CS1 "Droguería del Sud SA c. Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 2/02/2015; "Telecom Argentina SA" (Fs. CS 338: 802), CSJ 4018/2014 "Telecom Personal SA c. Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 10/09/2015; CSJ 230/2011 (47-E) /1 "ENOD SA c. Buenos Aires, Provincia de s/ incidente de medida cautelar", sentencia del 15 de septiembre de 2015; CSJ 3992/2015 "Bayer SA c. Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" sentencia del 23/02/2016 y CSJ 2902/2015 "Telecom Personal SA c. Chaco, Provincia del s/ acción declarativa (art. 322, Cód. Procesal)", sentencia del 13/12/2016, "Red Surcos SA c. Provincia de Buenos Aires s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 3/10/2017.

110. STJCh, SI N° 41/SCA/2002; SI N° 124/SCA/2019; SI N° 24/SCA/2017; con cita a Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War", 418 U.S. 208, espec. p. 222, 226/227, 1974; Fallos: 321:1252 - CSJN Zatloukal, Jorge c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía y Producción- s/ amparo. – 28/05/2008.

111. CACR, Sala B, SICA N° 90/2014.

112. STJCh, SI N° 302/SCA/2021, con cita a CSJN, Fallos, 250:154; 251:336; 307:1702, 314:695 y 335:23; LL.1993-B-264, 1993- E-629, concordantes con STJCH SI N° 11/94, 26/93, SI N° 38/SCA/01, SI N° 277/2.021; SI N°33/SCA/2005 y 116/2.021; Mairal y su obra —Control Judicial de la administración pública, T° II, p. 774, entre otras.



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Mg. Guillermo N. Walter.

113. Fallos: 321:1252; CSJN, "Zatloukal, Jorge c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía y Producción".

114. STJCh, SI N° 229/SCA/2021.

115. CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Gas Nea SA", 07/11/2001; CNFedContAdm., sala IV, Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y otros c. EN - Procuración General de la Nación-, 30/01/2015.

116. COMADIRA, Julio Pablo —La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo en la nueva ley de medidas cautelares en las que el estado es parte, en Universidad Austral (2016). Control Público y Acceso a la Justicia – Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ed. Astrea.

117. STJCh, SI N° 124/SCA/2019.

118. STJCh, SI N° 302/SCA/2021.

119. STJCh, SI N° 41/SCA/2002.

120. LÓPEZ, José Ignacio, —Los medios de impugnación en la Ley nacional de Medidas Cautelares frente al Estado, SJA 02/03/2016, 91 - Cita: TR LALEY AR/DOC/5490/2015.

121. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 190.

122. CSJN, 11/12/2018, Fallos 341:1854; PRAVATO, Luis Emilio, —Breves reflexiones sobre el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional (ley 26.854), ADLA2023-3, 24, Cita: TR LALEY AR/DOC/271/2023.

123. STJCh, SI N° 90/SCA/2022; SI N° 19/SCA/2008.

124. COMADIRA Julio Rodolfo, —Procedimientos Administrativos-Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada, p. 269/270.

125. CSJN, Fallos: 316:1833; 320:1633; 323:3075 y sus citas; 325:2367; 329:28 y 4161; entre otras

126. STJCh, 42/SCA/2012; 24/S.C.A./2017; SI N° 5 y 40/SCA/02, 20, 35, 36, 41, 42, 46/SCA/11, 3/SCA/12, 35/SCA/15, entre otras.

127. Sala IV, 13/11/2012, —TRANSBA S.A. —inc med- c/ EN — M° Planificación — Sec Energía, (IVC 6/05 11/10) s/ proceso de conocimiento, Causa 21.430/2012; 03/12/2013, —Balassa, Arturo Juan c/ UBA —Facultad de Arquitectura s/ medida cautelar (autónoma)l, Causa 37922/2013; 25/06/2013, —Paz María Amanda c/ EN — AFIP — Resol 3333/12 s/ amparo ley 16.986l, Causa 17.671/2013.

128. STJCh, SI N° 200/SCA/2024.

129. STJCh, SD N° 07/SRE/2009; SD N° 04/SROE/2009; SI N° 12/SCA/2013; SI N° 145/SCA/2015; y SI N° 46/SCA/2017; PODETTI, J. Ramiro, "Tratado de la competencia", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1973, p. 364.

130. FASSI, Santiago, —Cód. Proc. Civil y Comerciall, T.I, p.25— Astrea año 1971; CACR, Sala A, SDL N° 43/2016.

131. CAT, Sala A, SIF N° 44/2019.

132. CAT, Sala A, SIF N° 44/2019.

133. CSJN, 21/2/89 in re: —Knapp c/ Arnico S.C.A s/ Nulidad de acto jurídico; Fallos 314:159.

134. Cod. Proc. Civ. y Com. de la Naciónl Dir. Highton-Arean, Ed. Hammurabi, Bs. As. 2005 T.4 p.108.

135. PALACIO, Lino Enrique, —Forum Shopping por aplicación de uno de los sistemas de asignación de causas?—, en LL, 2005-A, 195, citado por LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854l, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 185.

136. CAT, Sala B, SIF N° 22/2014.